FASCICULE 1

LE QUÉBEC FACE À SES DÉFIS

DES SERVICES PUBLICS ÉTENDUS
UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE
DE NOUVEAUX DÉFIS À RELEVER

Comité consultatif
sur l'économie
et les finances publiques

Québec

FASCICULE 1

LE QUÉBEC FACE À SES DÉFIS

DES SERVICES PUBLICS ÉTENDUS
UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE
DE NOUVEAUX DÉFIS À RELEVER

Comité consultatif
sur l'économie
et les finances publiques

Québec

LE QUÉBEC FACE À SES DÉFIS - Fascicule 1
DES SERVICES PUBLICS ÉTENDUS
UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE
DE NOUVEAUX DÉFIS À RELEVER

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Décembre 2009
ISBN 978-2-550-57836-9 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-57837-6 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2009

MOT DU MINISTRE

Le 27 octobre dernier, lors de la mise à jour automnale de l'économie et des finances publiques, j'ai annoncé la formation d'un comité consultatif formé d'experts reconnus pour réfléchir avec moi sur les grandes orientations économiques à privilégier et sur les moyens à mettre en œuvre afin de sortir de la récession, de développer le potentiel de notre économie et de rétablir l'équilibre budgétaire.

Ce comité est formé de MM. Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette, et j'en assume la présidence aux côtés de M. Robert Gagné.

Le prochain budget doit permettre au gouvernement d'engager les initiatives les plus appropriées, afin de poursuivre dans la voie tracée jusqu'ici pour stimuler la croissance économique et solidifier les finances publiques. Nous devons donc prendre les bonnes décisions. Les travaux du comité, joints aux échanges tenus dans le cadre des consultations prébudgétaires, nous aideront à y parvenir.

Aller au fond des choses

J'ai avant tout demandé aux membres du comité d'aller au fond des choses et de travailler sur les faits. La discussion sur notre économie et nos finances publiques soulève des questions fondamentales concernant nos services publics, la façon de les offrir à la population et les meilleurs moyens d'en assurer le financement.

Au cours des années, le Québec s'est donné beaucoup de services financés par l'État. Nous avons tissé un filet social important, qui reflète les valeurs des Québécois. La présente récession nous conduit à bien comprendre le contenu de ce panier de services, à étudier son financement et à en déduire des choix éclairés.

Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, formé d'universitaires respectés et voués à l'intérêt public, constitue un lieu propice – j'en suis convaincu – pour dégager les principaux enjeux auxquels nous sommes confrontés à court et à moyen termes.

J'attends également de ce comité qu'il propose des voies de solution, susceptibles de susciter une large adhésion de la part des citoyens et de l'ensemble de la société.

Un comité coprésidé par le ministre

J'ai souhaité assumer la coprésidence de ce comité, ce qui constitue une démarche relativement inusitée, car je voulais être intimement lié aux analyses et aux réflexions qui s'y développeront au cours des prochaines semaines.

Je tiens cependant à être clair : la coprésidence que j'assume laisse toute liberté au comité dans ses travaux. Le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques aura toute la marge de manœuvre requise pour formuler les analyses et les propositions qu'il juge pertinentes.

Ces analyses et propositions seront celles d'un comité consultatif, dont je prendrai connaissance et dont je discuterai avec mes collègues du gouvernement afin de déterminer le suivi à y apporter.

Cependant, en assumant la coprésidence du comité, je me réserve le privilège de participer régulièrement aux discussions de ses membres et de suivre ainsi, étape par étape, un travail destiné avant tout à garantir le bien-être et la prospérité de la société québécoise.

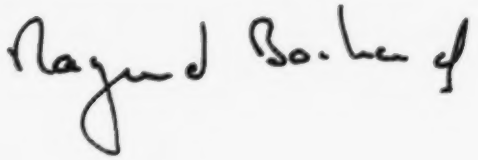
Une importante contribution au débat public

Je souhaite que le diagnostic de la situation financière et économique établi par le comité et le discours qui en résultera soient entendus par les citoyens. Je vise à ce qu'ils apportent une solide contribution au débat public.

En ce qui me concerne, ce diagnostic et les propositions qui en découleront constitueront de précieuses sources de réflexion, que j'analyserai dans le cadre des consultations prébudgétaires 2010-2011.

Ce fascicule issu des travaux du comité devrait illustrer la démarche ainsi engagée, tout en rendant accessibles à l'ensemble de la population ses premiers résultats.

Le ministre des Finances du Québec,



Raymond Bachand

TABLE DES MATIÈRES

MOT DU MINISTRE I

SOMMAIRE 1

INTRODUCTION 5

DES SERVICES PUBLICS ÉTENDUS, UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE, DE NOUVEAUX DÉFIS À RELEVER 9

1. DES SERVICES PUBLICS ÉTENDUS 11

2. UNE CAPACITÉ DE PAYER LIMITÉE PAR UNE RICHESSE MOINDRE 19

3. LA CONSÉQUENCE : LE QUÉBEC PRÉLÈVE PLUS D'IMPÔTS ET DE TAXES, ET EST DAVANTAGE ENDETTÉ 23

4. NOTRE MARGE DE MANŒUVRE EST ÉTROITE, ALORS QUE S'ANNONCENT DE NOUVEAUX DÉFIS 39

CONCLUSION 49

LES TRAVAUX À VENIR DU COMITÉ 51

ANNEXE 1 – LES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES 53

ANNEXE 2 – INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES 55

ANNEXE 3 – RECETTES FISCALES TOTALES – QUÉBEC, ONTARIO ET PAYS DE L'OCDE 59

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 Écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario.....15

TABLEAU 2 Composantes de la croissance économique 44

TABLEAU 3 État de rapprochement entre les documents budgétaires et les données du système de gestion financière de Statistique Canada.....57

TABLEAU 4 Écart de dépenses entre le Québec et l'Ontario normalisé à la population du Québec.....58

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 Écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario 12

GRAPHIQUE 2 Évolution de l'écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario 13

GRAPHIQUE 3 Évolution de l'écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario 14

GRAPHIQUE 4 Produit intérieur brut par habitant – année civile 2008 19

GRAPHIQUE 5 Évolution du produit intérieur brut par habitant de 1981 à 2008 20

GRAPHIQUE 6 Dépenses de programmes nettes des transferts fédéraux reçus – 2008-2009 21

GRAPHIQUE 7 Recettes fiscales totales – 2006 24

GRAPHIQUE 8 Importance des impôts sur le revenu des particuliers – 2006 25

GRAPHIQUE 9 Importance des impôts des sociétés – 2006 26

GRAPHIQUE 10 Taxes sur les biens et services – 2006 27

GRAPHIQUE 11 Évolution du solde budgétaire du gouvernement du Québec de 1978-1979 à 2013-2014 30

GRAPHIQUE 12 Évolution de la dette représentant les déficits cumulés 1978-1979 à 2013-2014 31

GRAPHIQUE 13 Dette brute des provinces canadiennes au 31 mars 2009 32

GRAPHIQUE 14 Dépenses du gouvernement du Québec en 2009-2010 34

GRAPHIQUE 15 Service de la dette du fonds consolidé du revenu 35

GRAPHIQUE 16 Service de dette et revenu provenant de la taxe de vente du Québec 36

GRAPHIQUE 17 Dette brute au 31 mars 2009 37

GRAPHIQUE 18 Évolution des dépenses de santé, d'éducation et des autres ministères de 1980-1981 à 2009-2010 41

GRAPHIQUE 19 Projection des dépenses de santé et des services sociaux 42

GRAPHIQUE 20 Dépenses de santé par habitant du gouvernement du Québec selon l'âge – 2007 43

GRAPHIQUE 21 Variation de la population âgée de 15 à 64 ans 45

GRAPHIQUE 22 Évolution du nombre de travailleurs par retraité 45

GRAPHIQUE 23 Variation de la population âgée de 15 à 64 ans entre 2010 et 2030 46

GRAPHIQUE 24 Investissements réalisés dans les infrastructures incluant le réseau routier 47

GRAPHIQUE 25 Évolution des dépenses liées aux investissements dans les infrastructures publiques (remboursement de capital et intérêts) 48

GRAPHIQUE 26 Recettes fiscales totales – 2006 59

SOMMAIRE

Dans le cadre de la consultation prébudgétaire 2010-2011, le ministre des Finances s'est adjoint un comité d'experts indépendants, formé de MM. Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette. Le ministre assume la coprésidence du comité avec M. Robert Gagné.

La coprésidence du ministre laisse toute liberté au comité dans ses travaux. Pour sa part, le ministre analysera les propositions du comité et discutera du suivi à y apporter avec ses collègues du gouvernement.

Conformément à la démarche qu'il a choisi de suivre, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques rend public un premier fascicule dans lequel il cadre la question que le ministre des Finances lui a demandé de traiter. Ce fascicule est articulé autour de quatre constats.

❑ Des services publics étendus

Le premier constat concerne l'étendue des services publics financés par l'État québécois. En 2008-2009, si le Québec offrait aux citoyens le panier de services financé publiquement par l'Ontario, il réduirait ses dépenses de 17,5 milliards de dollars[1]. Cela signifie que l'État québécois finance 26 % de plus de services publics que l'Ontario.

Cet écart n'est pas nouveau, mais il s'est élargi au cours de la dernière décennie. Calculé par habitant, cet écart croissant est observé pour chacune des quatre grandes catégories de dépenses de programmes – soit la santé, l'éducation, la famille et les services sociaux et les autres dépenses.

Le comité entend sensibiliser les citoyens à cette première réalité fondamentale.

— Par rapport à l'Ontario, le Québec offre aux citoyens un panier de services plus étendu.

— Pour un service donné, le financement public est proportionnellement plus important au Québec qu'en Ontario où les usagers acquittent, sous forme de tarifs, une plus large part de ces services.

---

1 Voir l'annexe 2 pour une explication de la méthodologie utilisée aux fins du calcul des écarts de dépenses.

❑ Une capacité de payer limitée par une richesse moindre

L'importance des services publics offerts par l'État à la population québécoise résulte de choix collectifs, effectués par les citoyens, et s'appuyant sur un certain nombre de valeurs. Ces choix ont été effectués alors que notre capacité de payer est plus limitée qu'ailleurs.

— En 2008, le PIB par habitant du Québec était au septième rang des provinces canadiennes.

— Toujours en 2008, le PIB par habitant du Québec était de 14 % inférieur au PIB de l'Ontario.

Même en tenant compte de la contribution des transferts fédéraux, le Québec assume davantage de dépenses que les autres provinces.

Nous créons donc moins de richesse que la majeure partie des autres provinces, alors que le financement public des services est plus élevé au Québec qu'ailleurs.

❑ La conséquence : le Québec prélève plus d'impôts et de taxes et est davantage endetté

La conséquence de ces deux réalités est double.

■ Le Québec prélève davantage d'impôts et de taxes

Si on mesure l'ensemble des impôts et des taxes perçus au Québec par rapport à ce qui se passe chez nos principaux partenaires, on constate que les prélèvements fiscaux obligatoires sont plus élevés au Québec qu'en Ontario, que dans le reste du Canada et qu'aux États-Unis. Ils sont également plus élevés que dans la moyenne des pays du G7 et dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Notre marge de manœuvre est particulièrement réduite pour l'imposition des particuliers. Nous n'avons pas de marge de manœuvre par rapport au reste de l'Amérique du Nord, pour ce qui est des impôts des sociétés. Pour ce qui est des taxes sur la consommation, le Québec se situe à mi-chemin entre l'Europe et l'Amérique.

■ Le Québec a accumulé les déficits

Ces prélèvements fiscaux élevés n'ont pas été suffisants pour couvrir tous les coûts de nos services publics. Nous avons donc dû faire des déficits, dont l'accumulation constitue la dette. La dette brute du Québec, sur laquelle sont calculés les intérêts que nous devons payer, atteint maintenant 150 milliards de dollars. Les deux tiers, soit 100 milliards de dollars, constituent une « mauvaise dette », car ils n'ont pas de contrepartie en actifs.

Le Québec est la province la plus endettée du Canada. Au 31 mars 2009, la dette brute représentait 50 % de notre PIB, comparativement à 30 % en Ontario et à un peu plus de 24 % dans le reste du Canada.

L'importance de la dette amène le comité à effectuer trois constats, auxquels il souhaite sensibiliser l'ensemble des citoyens.

— En premier lieu, le service de la dette dépassera 9 % des dépenses du gouvernement en 2009-2010, ce qui correspond au quart du budget de la santé. Le service de la dette représentera près de 14 % des dépenses du gouvernement en 2013-2014.

— En deuxième lieu, nous utilisons une fraction croissante de nos revenus autonomes pour payer le service de la dette. En 2009-2010, près de 60 % de l'argent perçu au titre de la TVQ est utilisé pour payer le service de la dette. Ainsi, l'équilibre budgétaire est rendu très vulnérable. Une simple hausse de 1 % des taux d'intérêt ferait croître le service de la dette de 1,5 milliard de dollars à terme, créant ainsi une pression supplémentaire sur les impôts et les taxes.

— En troisième lieu, notre marge d'endettement additionnel est très limitée.

❑ Notre marge de manœuvre est étroite, alors que s'annoncent de nouveaux défis

Ces constats prennent une autre dimension lorsque l'on se tourne vers l'avenir : au cours des prochaines années, et en fait assez rapidement, le Québec sera confronté à de nouveaux défis, face auxquels notre marge de manœuvre est singulièrement étroite.

Ces défis sont au nombre de trois :

— Comme l'ensemble des pays développés, nous devons assumer la croissance continue des coûts de la santé. Cette croissance sera accélérée par le vieillissement de la population.

— Le deuxième défi résulte de l'impact des changements démographiques sur la croissance économique. Le vieillissement de la population nous fera perdre des points précieux de croissance économique, au cours des prochaines années.

  Avec la baisse prévue de la population en âge de travailler, une source de croissance économique est ainsi en train de se tarir. Pour relever ce défi démographique, le Québec n'aura d'autre choix que de jouer sur les deux autres facteurs de la croissance, en augmentant la participation au marché du travail et en accroissant la productivité, c'est-à-dire la production par heure travaillée.

— Le troisième défi découle du financement des infrastructures : nous avons engagé un processus de rattrapage dans la réfection et la modernisation des infrastructures. Ce processus nécessaire est la cause d'un alourdissement additionnel de la dette.

❑ Conclusion

Le comité constate qu'on arrive à la limite des choix effectués pour satisfaire la population. Notre situation financière est inquiétante. Les défis auxquels le Québec devra faire face sont réels, immédiats et majeurs. Il est nécessaire de faire des choix et d'agir.

C'est tout le sens de la démarche proposée par le comité.

Les choix auxquels fait référence le comité devraient viser :

— un niveau de dépenses publiques respectant notre capacité de payer;

— une fiscalité efficace, ne compromettant pas notre développement économique;

— une dette sous contrôle, dont l'importance n'hypothèque pas les choix de nos enfants.

En d'autres termes, ces choix devraient aboutir à faire bénéficier le Québec de finances publiques équilibrées à long terme, respectant la capacité des générations futures d'effectuer leurs propres choix, ce qui correspond à la définition même du développement durable.

❑ Les travaux à venir du comité

Conformément au plan qu'il s'est tracé, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques poursuivra ses analyses et ses réflexions en tentant de répondre à deux séries de questions :

— Pouvons-nous mieux dépenser? Pouvons-nous mieux financer nos services publics (fascicule 2)?

— À court terme, et en plus de revenir à l'équilibre budgétaire, que devons-nous faire pour assurer une relance économique plus rapide? À moyen et long termes, comment pouvons-nous stimuler la création de richesse? Quelles initiatives doivent être prises à cette fin pour augmenter la production par heure travaillée (productivité) et la participation au marché du travail? Au terme de ces travaux et réflexions, quelles options peut-on concevoir concernant les revenus, les dépenses et la dette (fascicule 3)?

INTRODUCTION

Le 27 octobre dernier, en rendant publique la mise à jour économique et financière[2], le gouvernement entamait la consultation prébudgétaire 2010-2011. Le gouvernement indiquait alors que cette consultation porterait sur deux grandes problématiques, soit :

— le retour à la croissance et les grandes orientations économiques à moyen et à long termes, afin de créer la richesse nécessaire au financement des services publics;

— les moyens à mettre en œuvre pour retrouver l'équilibre budgétaire en 2013-2014 ainsi que pour contrôler la dette à l'horizon de 2025.

Dans le cadre de cette consultation, le ministre des Finances annonçait qu'il s'adjoignait un comité d'experts indépendants, formé de MM. Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette, et dont il assumerait la coprésidence avec M. Robert Gagné.

❑ Le mandat du comité

Le mandat du comité défini par le ministre comprend essentiellement deux volets :

— En matière économique, le comité dressera « les actions à privilégier et la marche à suivre pour accélérer la reprise et faire en sorte que le Québec soit compétitif et créateur de richesse à moyen et à long termes ».

— En matière de finances publiques, le comité dressera « les actions à privilégier et la marche à suivre pour permettre le retour à l'équilibre budgétaire prévu en 2013-2014 et assurer un renforcement des finances publiques à moyen terme ».

Le comité souhaite préciser immédiatement l'esprit avec lequel il aborde le mandat que lui a confié le ministre des Finances.

— Le comité reste distinct du gouvernement, même si le ministre des Finances en assume la coprésidence. Dès les premières pages du présent fascicule, le ministre souligne d'ailleurs l'indépendance du comité, ce qui donnera aux propositions formulées l'intérêt et la crédibilité souhaités.

— Le comité aborde ses travaux en utilisant comme cadre de référence les lois votées par l'Assemblée nationale concernant la réduction de la dette[3] et l'équilibre budgétaire[4].

---

2 Ministère des Finances du Québec, *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, 27 octobre 2009.

3 Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, L.R.Q., chapitre R-2.2.0.1

4 Loi sur l'équilibre budgétaire, L.R.Q., chapitre E-12.00001

— Le troisième défi découle du financement des infrastructures : nous avons engagé un processus de rattrapage dans la réfection et la modernisation des infrastructures. Ce processus nécessaire est la cause d'un alourdissement additionnel de la dette.

❑ Conclusion

Le comité constate qu'on arrive à la limite des choix effectués pour satisfaire la population. Notre situation financière est inquiétante. Les défis auxquels le Québec devra faire face sont réels, immédiats et majeurs. Il est nécessaire de faire des choix et d'agir.

C'est tout le sens de la démarche proposée par le comité.

Les choix auxquels fait référence le comité devraient viser :

— un niveau de dépenses publiques respectant notre capacité de payer;

— une fiscalité efficace, ne compromettant pas notre développement économique;

— une dette sous contrôle, dont l'importance n'hypothèque pas les choix de nos enfants.

En d'autres termes, ces choix devraient aboutir à faire bénéficier le Québec de finances publiques équilibrées à long terme, respectant la capacité des générations futures d'effectuer leurs propres choix, ce qui correspond à la définition même du développement durable.

❑ Les travaux à venir du comité

Conformément au plan qu'il s'est tracé, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques poursuivra ses analyses et ses réflexions en tentant de répondre à deux séries de questions :

— Pouvons-nous mieux dépenser? Pouvons-nous mieux financer nos services publics (fascicule 2)?

— À court terme, et en plus de revenir à l'équilibre budgétaire, que devons-nous faire pour assurer une relance économique plus rapide? À moyen et long termes, comment pouvons-nous stimuler la création de richesse? Quelles initiatives doivent être prises à cette fin pour augmenter la production par heure travaillée (productivité) et la participation au marché du travail? Au terme de ces travaux et réflexions, quelles options peut-on concevoir concernant les revenus, les dépenses et la dette (fascicule 3)?

INTRODUCTION

Le 27 octobre dernier, en rendant publique la mise à jour économique et financière[2], le gouvernement entamait la consultation prébudgétaire 2010-2011. Le gouvernement indiquait alors que cette consultation porterait sur deux grandes problématiques, soit :

— le retour à la croissance et les grandes orientations économiques à moyen et à long termes, afin de créer la richesse nécessaire au financement des services publics;

— les moyens à mettre en œuvre pour retrouver l'équilibre budgétaire en 2013-2014 ainsi que pour contrôler la dette à l'horizon de 2025.

Dans le cadre de cette consultation, le ministre des Finances annonçait qu'il s'adjoignait un comité d'experts indépendants, formé de MM. Pierre Fortin, Robert Gagné, Luc Godbout et Claude Montmarquette, et dont il assumerait la coprésidence avec M. Robert Gagné.

❑ Le mandat du comité

Le mandat du comité défini par le ministre comprend essentiellement deux volets :

— En matière économique, le comité dressera « les actions à privilégier et la marche à suivre pour accélérer la reprise et faire en sorte que le Québec soit compétitif et créateur de richesse à moyen et à long termes ».

— En matière de finances publiques, le comité dressera « les actions à privilégier et la marche à suivre pour permettre le retour à l'équilibre budgétaire prévu en 2013-2014 et assurer un renforcement des finances publiques à moyen terme ».

Le comité souhaite préciser immédiatement l'esprit avec lequel il aborde le mandat que lui a confié le ministre des Finances.

— Le comité reste distinct du gouvernement, même si le ministre des Finances en assume la coprésidence. Dès les premières pages du présent fascicule, le ministre souligne d'ailleurs l'indépendance du comité, ce qui donnera aux propositions formulées l'intérêt et la crédibilité souhaités.

— Le comité aborde ses travaux en utilisant comme cadre de référence les lois votées par l'Assemblée nationale concernant la réduction de la dette[3] et l'équilibre budgétaire[4].

---

2 Ministère des Finances du Québec, *Le point sur la situation économique et financière du Québec*, 27 octobre 2009.

3 Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, L.R.Q., chapitre R-2.2.0.1

4 Loi sur l'équilibre budgétaire, L.R.Q., chapitre E-12.00001

Le mandat du comité consultatif sur l'économie et les finances publiques

Le ministre des Finances a confié le mandat suivant au comité consultatif sur l'économie et les finances publiques :

- Proposer une démarche pour la mise en œuvre de mesures visant à assurer un retour rapide à une croissance économique durable et le financement de services publics de qualité accessibles à tous.
- Plus particulièrement, en matière économique :
  - Dresser les actions à privilégier et la marche à suivre pour accélérer la reprise et faire en sorte que le Québec soit compétitif et créateur de richesse à moyen et à long termes, cela en tenant compte notamment de l'impact des changements démographiques et de la nécessité de faire profiter toutes les régions du développement économique.
  - À cet égard, préciser les avenues à favoriser pour améliorer la productivité, tant dans le secteur privé que dans le secteur public.
- En matière de finances publiques :
  - Dresser les actions à privilégier et la marche à suivre pour permettre le retour à l'équilibre budgétaire prévu en 2013-2014 et assurer un renforcement des finances publiques à moyen terme, tout en :
    - assurant un financement de services publics de qualité, notamment en santé et en éducation;
    - permettant au Québec de se doter d'infrastructures adéquates et renouvelées;
    - réduisant le fardeau de la dette, déjà trop lourd, pour les générations futures;
    - permettant de dégager la marge de manœuvre nécessaire pour assurer le développement de l'économie afin qu'elle demeure concurrentielle.

Les travaux du comité s'étendront de novembre 2009 à février 2010, soit jusqu'au moment de la préparation du budget 2010-2011.

Les travaux du comité seront soutenus par le ministère des Finances.

— Le comité souhaite par ailleurs préciser qu'il vise à alimenter la réflexion sur des thèmes ayant déjà fait l'objet de nombreuses analyses et discussions.

Le comité fait notamment référence aux quatre rapports commandés en 2007 par la ministre des Finances de l'époque, M^me^ Monique Jérôme-Forget. Les membres du comité ont d'ailleurs été directement impliqués dans l'élaboration de trois de ces rapports[5].

Le comité fait également allusion aux mesures annoncées par le gouvernement pour rétablir l'équilibre budgétaire, au moment de la présentation du budget 2009-2010[6].

---

5 Il s'agit du Rapport du Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie – *À armes égales* (rapport Gagné), du Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises – *L'investissement au Québec : on est pour* (rapport Fortin) et du Rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics – *Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble* (rapport Montmarquette). Le quatrième rapport auquel le texte fait référence est le Rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé – *En avoir pour notre argent* (rapport Castonguay).

6 Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire*, budget 2009-2010, Section A, « Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement », mars 2009.

❑ La démarche du comité

Il importe pour le comité que ses travaux s'intègrent dans l'ensemble du processus de consultation prébudgétaire. À cette fin, le comité a choisi d'adopter une démarche en trois étapes, chacune des étapes donnant lieu à la publication d'un fascicule distinct. Le présent document constitue l'aboutissement de la première de ces étapes. Les deux autres fascicules seront rendus publics d'ici la présentation du budget 2010-2011.

■ Cadrer la question

Au départ, le comité entend cadrer la question, en brossant avec des exemples concrets la situation actuelle des finances publiques.

Cette situation peut se résumer très simplement : nous dépensons plus que nous gagnons et, en conséquence, nous nous endettons, et ce, pour des montants biens supérieurs à nos investissements en immobilisations, Nous vivons une situation que nous n'accepterions pas sur le plan individuel. La question qui se pose est simple : une société peut-elle accepter à long terme un tel déséquilibre, sans mettre en péril son développement futur?

Le titre du premier fascicule résume la situation, telle qu'analysée par les membres du comité :

— L'État québécois offre des services publics étendus.

— Le Québec dispose d'une marge de manœuvre étroite pour les financer.

— Le Québec est confronté à cette situation difficile alors que de nouveaux défis se profilent à l'horizon. Parmi ces défis, il faut souligner l'impact des changements démographiques, qui réduiront dans le futur notre croissance économique et accentueront la pression sur les dépenses de l'État.

Les membres du comité considèrent que le Québec a pratiquement épuisé sa marge de manœuvre. Le comité est préoccupé par l'urgence d'agir : il ne faut pas attendre que les contraintes nous imposent d'intervenir. Nous devons faire des choix avant que d'autres les effectuent à notre place.

■ Agir à l'égard des dépenses et des revenus

Dans une deuxième étape, le comité réfléchira aux actions possibles tant sur le plan des dépenses que des revenus. Le deuxième fascicule présentera ainsi des orientations permettant de répondre à deux questions :

— Pouvons-nous mieux dépenser?

— Pouvons-nous mieux financer nos services publics?

■ Créer de la richesse, proposer des options au gouvernement

Les deux premières étapes auront permis de constater que nous dépensons probablement trop, que nous pouvons mieux dépenser et mieux financer nos services publics et que nous ne créons pas assez de richesse.

La troisième étape de la démarche retenue par le comité consistera ainsi à réfléchir à la création de richesse et à proposer des options au gouvernement concernant l'économie et les finances publiques.

Dans le troisième fascicule, le comité tentera de répondre aux questions suivantes :

— À court terme, et en plus de revenir à l'équilibre budgétaire, que devons-nous faire pour assurer une relance économique rapide?

— À moyen et à long termes, comment pouvons-nous stimuler la création de richesse? Quelles initiatives doivent être prises à cette fin pour augmenter la production par heure travaillée et la participation au marché du travail?

— Au terme de ces travaux et réflexions, quelles options peut-on concevoir concernant les revenus, les dépenses et la dette? Le comité précisera ces options avec la préoccupation centrale d'assurer la croissance économique et la création de richesse, sans pour autant déprécier les autres missions de l'État.

DES SERVICES PUBLICS ÉTENDUS, UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE, DE NOUVEAUX DÉFIS À RELEVER

Avec ce premier thème, le comité consultatif aborde le contexte des finances publiques dans lequel évolue le Québec.

Ce contexte se caractérise par quatre constats, autour desquels le premier fascicule est articulé :

— Les services publics offerts à la population québécoise sont étendus, conformément aux choix collectifs de la société et aux valeurs sur lesquelles ces choix s'appuient.

— Par contre, notre capacité de payer est plus limitée qu'ailleurs. Les transferts fédéraux ne font qu'égaliser partiellement la capacité de donner des services publics d'une province à l'autre.

— Conséquemment, le Québec doit percevoir plus d'impôts et de taxes. Au fil du temps, cela n'a pas suffi et le Québec a dû s'endetter davantage que les autres, non seulement pour financer ses immobilisations, mais surtout pour payer des dépenses courantes (l'épicerie).

— Nous avons ainsi réduit notre marge de manœuvre, au moment même où de nouveaux défis se profilent à l'horizon – défis liés aux coûts de la santé, à l'impact des changements démographiques sur la croissance économique, à la nécessité d'être plus productifs, ainsi qu'au rattrapage à effectuer en matière d'infrastructures.

Il faut donc être imaginatif et trouver les réponses appropriées permettant de protéger les valeurs auxquelles nous tenons, malgré une marge de manœuvre de plus en plus limitée.

1. DES SERVICES PUBLICS ÉTENDUS

Afin de mesurer l'importance des services publics offerts à la population par l'État québécois, le comité a choisi de comparer les dépenses publiques du Québec à celles de l'Ontario, notre principal partenaire économique. Des résultats analogues sont obtenus en comparant le Québec au reste du Canada.

L'importance de nos services publics peut être facilement illustrée en quelques chiffres.

❑ Des dépenses publiques plus élevées qu'en Ontario

En 2008-2009, les dépenses publiques du Québec (dépenses des administrations provinciales et locales) ont atteint 86,1 milliards de dollars. On constate que si le Québec offrait aux citoyens le panier de services financé publiquement par l'Ontario, il réduirait ses dépenses de 17,5 milliards de dollars[7].

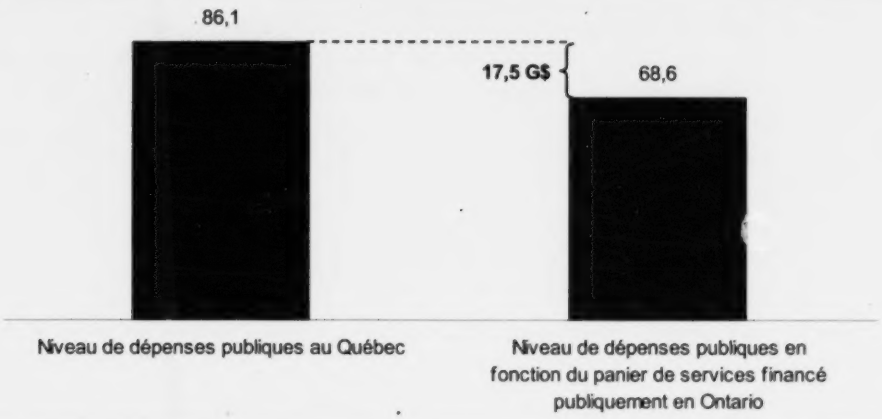
[7] Afin de pouvoir effectuer la comparaison, les dépenses publiques de l'Ontario ont été ajustées en fonction des prix et des salaires québécois, puis recalculées pour tenir compte du nombre respectif d'habitants au Québec et en Ontario. L'annexe 2 présente la méthodologie utilisée aux fins du calcul des écarts de dépenses.

- **Le financement public du Québec : 26 % de plus que l'Ontario**

Cela signifie que l'État québécois finance 26 % de plus en services publics que l'Ontario, soit le rapport entre le niveau de dépenses au Québec (86,1 milliards de dollars) et le niveau de dépenses correspondant au panier de services financé publiquement en Ontario (68,6 milliards de dollars).

GRAPHIQUE 1

Écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario[1]
Administrations publiques provinciales et locales consolidées, 2008-2009
(en milliards de dollars)



(1) Écart entre les dépenses effectives au Québec et les dépenses financées publiquement en Ontario ajustées au coût de production des services publics au Québec (prix et salaires) et normalisées à la population du Québec.

Source : Données du système de gestion financière de Statistique Canada ajustées par le ministère des Finances du Québec.

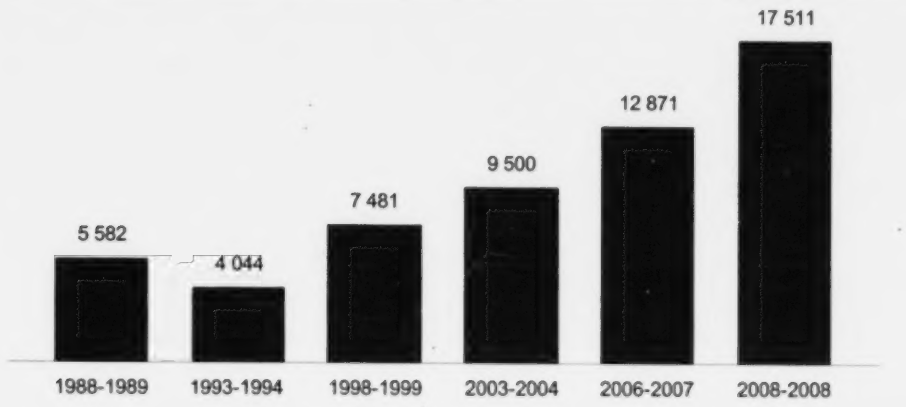
■ Un écart qui n'est pas nouveau

L'écart existant entre le financement public des services au Québec et en Ontario n'est pas nouveau. On constate cependant qu'il s'est élargi au cours de la dernière décennie, et qu'il est maintenant observé pour la quasi-totalité des services offerts, quelle qu'en soit la nature.

Depuis 1988-1989, l'écart des dépenses publiques entre le Québec et l'Ontario a plus que triplé, passant de 5,6 milliards de dollars à 17,5 milliards de dollars.

GRAPHIQUE 2

Évolution de l'écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario(1)
Administrations publiques provinciales et locales consolidées – 1988-1989 à 2008-2009
(en millions de dollars)



(1) Écart entre les dépenses effectives au Québec et les dépenses financées publiquement en Ontario ajustées au coût de production des services publics au Québec (prix et salaires) et normalisées à la population du Québec.

Source : Données du système de gestion financière de Statistique Canada ajustées par le ministère des Finances du Québec.

■ Un écart que l'on retrouve dans toutes les catégories de dépenses

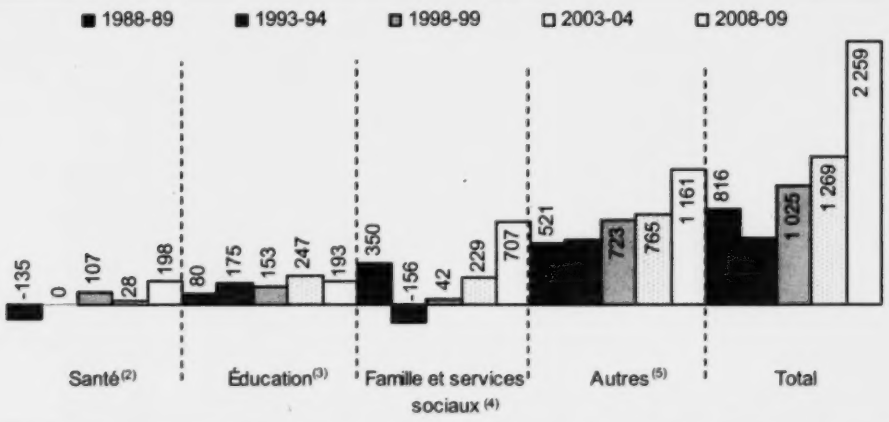
Calculé par habitant, cet écart croissant est observé pour quatre catégories de dépenses de programmes : santé, éducation, famille et services sociaux ainsi que les autres dépenses.

GRAPHIQUE 3

Évolution de l'écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario(1)

Administrations provinciales et locales consolidées – 1988-1989 à 2008-2009

(En dollars de 2008 par habitant)



(1) Écart entre les dépenses effectives au Québec et les dépenses financées publiquement en Ontario ajustées au coût de production des services publics au Québec (prix et salaires) et normalisées à la population du Québec.

(2) Cette fonction regroupe les soins hospitaliers, les programmes généraux de soins médicaux et de médicaments, ainsi que d'autres services tels que les laboratoires, les services ambulanciers et les établissements pour malades mentaux.

(3) Cette fonction comprend l'éducation primaire et secondaire, la formation technique et professionnelle, l'éducation postsecondaire dispensée par les universités, les collèges et autres institutions, l'aide financière aux étudiants, la formation et le recyclage de la main-d'œuvre en institution et en milieu de travail, l'administration du ministère et les versements faits à des organismes privés.

(4) Les services sociaux incluent l'aide sociale, les centres d'hébergement pour personnes âgées, pour handicapés, pour toxicomanes et alcooliques, l'aide juridique, les soins à domicile, les services de garde et les programmes d'aide à la famille (dont les crédits d'impôt).

(5) Les autres dépenses publiques comprennent notamment les services généraux de l'administration publique, la protection de la personne et de la propriété, les transports et les communications, la conservation des ressources et le développement de l'industrie, l'environnement, le loisir et la culture, le travail, l'emploi et l'immigration, le logement, la planification et l'aménagement des régions et les établissements de recherche.

Source : Données du système de gestion financière de Statistique Canada ajustées par le ministère des Finances du Québec.

❑ Les principaux écarts constatés

Pour 2008-2009, il est intéressant de préciser les écarts de dépenses identifiés selon les principaux secteurs où sont offerts des services publics.

TABLEAU 1

Écart des dépenses de programmes entre le Québec et l'Ontario(1)
Administrations publiques provinciales et locales consolidées – 2008-2009

Secteurs	Dépenses de programmes au Québec (en M$)	Dépenses de programmes au Québec en fonction du panier de services financé publiquement en Ontario (en M$)	Écart (en M$)
Santé	**23 170**	**21 637**	**1 533**
Éducation	**16 727**	**15 231**	**1 496**
Famille et services sociaux	**15 005**	**9 525**	**5 480**
Autres			
Transports et communications	8 231	4 202	4 029
Justice et protection	4 921	5 477	– 556
Développement de l'industrie et des ressources	3 647	1 802	1 845
Services généraux	3 524	2 391	1 133
Environnement	3 349	2 885	464
Loisir et culture	3 014	2 106	908
Accidents de travail	2 042	1 694	348
Logement	1 094	996	98
Planification et aménagement des régions	586	317	269
Travail, emploi et immigration	388	126	262
Établissements de recherche	383	17	366
Autres éléments	0	162	– 162
TOTAL – DÉPENSES DE PROGRAMMES	**86 082**	**68 571**	**17 511**

(1) Écart entre les dépenses effectives au Québec et les dépenses financées publiquement en Ontario ajustées au coût de production des services publics au Québec (prix et salaires) et normalisées à la population du Québec.
Source : Données du système de gestion financière de Statistique Canada ajustées par le ministère des Finances du Québec.

Les données présentées permettent de constater que cinq secteurs – la famille et les services sociaux, les transports et les communications, le développement de l'industrie et des ressources, la santé et l'éducation expliquent à eux seuls des écarts de 14,4 milliards de dollars, soit 82 % des écarts totaux.

Pour ces cinq secteurs, le comité souhaite formuler les commentaires suivants :

— C'est dans le secteur de la famille et des services sociaux qu'a été identifié l'écart le plus important – soit 5,5 milliards de dollars en 2008-2009.

  — Pour ce qui est de la famille, le Québec a graduellement mis en place la politique familiale la plus généreuse au Canada[8]. En 2005-2006, les subventions annuelles versées par place de garde s'établissaient à 4 600 $ au Québec, comparativement à 3 300 $ dans l'ensemble du Canada et à 2 300 $ en Ontario.

  — On trouve un autre exemple des raisons de cet écart dans le secteur des services sociaux. Le Québec se distingue nettement de l'Ontario et du reste du Canada en ce qui a trait au mode de propriété des places d'hébergement pour soins de longue durée.

    - En 2006-2007, au Québec, 77 % des lits approuvés étaient de propriété publique provinciale, aucun de propriété municipale et 23 % de propriété privée.

    - La même année, au Canada, 25 % des lits approuvés étaient de propriété provinciale, 8 % de propriété municipale et 67 % de propriété privée. Dans le cas de l'Ontario, et toujours en 2006-2007, il n'y avait aucun lit de propriété provinciale, 20 % des lits étaient de propriété municipale et 80 % de propriété privée.

— Après la famille et les services sociaux, le deuxième écart en importance entre le Québec et l'Ontario provient du secteur des transports. En 2008-2009, à ce titre, le financement public québécois était supérieur de 4,0 milliards de dollars au financement public ontarien. Cette situation s'explique à la fois par des besoins plus importants par rapport à la population – le réseau québécois étant plus étendu que le réseau ontarien – et par le rattrapage que le gouvernement a été obligé d'effectuer depuis quelques années.

  Comme on le verra plus loin, ces nouveaux besoins nés d'une accélération des investissements dans les infrastructures représentent l'un des défis que le Québec devra relever dans l'avenir, pour ce qui est des finances publiques.

— Le troisième écart en importance est imputable aux dépenses effectuées sous l'intitulé du « développement de l'industrie et des ressources ».

---

8 Ministère des Finances du Québec, *La politique familiale du Québec : où en sommes-nous?*, budget 2009-2010, mars 2009.

- Ici, la majeure partie de l'écart entre le Québec et l'Ontario provient des crédits d'impôts, et des mesures spécifiques définis afin de soutenir la recherche scientifique et le développement expérimental, l'investissement, la nouvelle économie et les régions.

- L'écart entre le Québec et l'Ontario s'explique également par des subventions plus importantes au Québec. Ces subventions profitent notamment au secteur de l'agriculture.

— Dans le secteur de la santé, l'écart entre le Québec et l'Ontario a été chiffré à 1,5 milliard de dollars. Il s'agit d'un écart relativement limité, par rapport à l'importance des dépenses en cause, et cela, bien que le Québec offre davantage de services que l'Ontario, notamment par son régime québécois d'assurance médicaments.

— Dans le secteur de l'éducation, l'écart entre le Québec et l'Ontario a été chiffré à 1,5 milliard de dollars. Il s'explique entièrement par les dépenses plus élevées qu'assume le Québec au niveau postsecondaire, en raison essentiellement des frais de scolarité plus faibles assumés par les étudiants québécois.

❑ Une première réalité

Le comité entend sensibiliser les citoyens à une première réalité fondamentale : l'État québécois offre des services publics étendus, ce qui conduit à un écart important par rapport à l'Ontario, en termes de financement public. Pour cette raison, le financement public supporté par le Québec dépasse du quart le financement public assumé par l'Ontario.

— Par rapport à l'Ontario, le Québec offre aux citoyens un panier de services plus étendu.

— Pour un service donné, le financement public est proportionnellement plus important au Québec qu'en Ontario où les usagers acquittent, sous forme de tarifs, une plus large part de ces services.

2. UNE CAPACITÉ DE PAYER LIMITÉE PAR UNE RICHESSE MOINDRE

Les quelques chiffres présentés précédemment confirment donc l'importance des services publics offerts par l'État à la population québécoise. Cette importance résulte de choix collectifs effectués par les citoyens, s'appuyant sur un certain nombre de valeurs.

Ces choix ont été effectués alors que notre capacité de payer est plus limitée qu'ailleurs. Le Québec crée moins de richesse que l'Ontario et que la plupart des autres provinces, alors qu'il finance davantage les services publics.

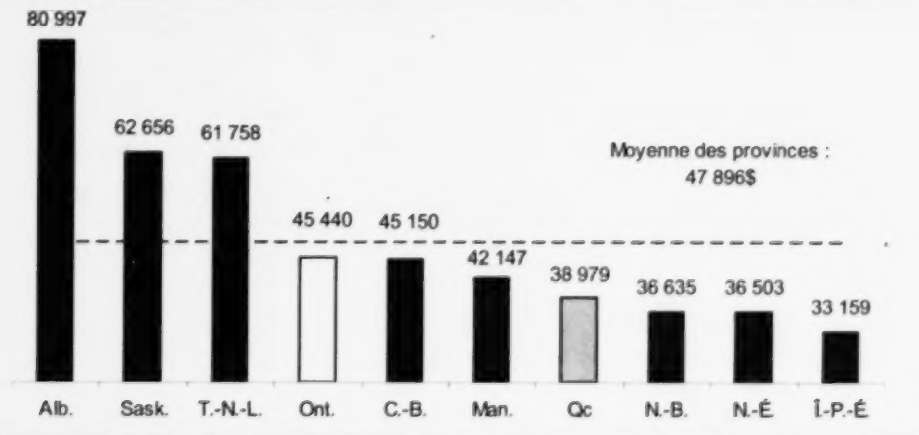
Et il serait faux de prétendre que ce déséquilibre est corrigé par les transferts fédéraux : même en soustrayant la contribution provenant des transferts du gouvernement fédéral, le Québec assume davantage de dépenses que les autres provinces.

❑ Le Québec est moins riche que la majeure partie des provinces canadiennes

Les données les plus récentes concernant la création de richesse ne laissent aucune ambiguïté sur ce point : le Québec est moins riche que la majeure partie des provinces canadiennes.

GRAPHIQUE 4

Produit intérieur brut par habitant – année civile 2008
(en dollars)



Sources : Comptes économiques provinciaux, données de population de Statistique Canada et calculs du ministère des Finances du Québec.

En 2008, le PIB par habitant – c'est-à-dire le revenu par habitant sur lequel sont prélevés les impôts et les taxes du Québec – était au septième rang des provinces canadiennes. Seuls le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard avaient une performance moindre à cet égard.

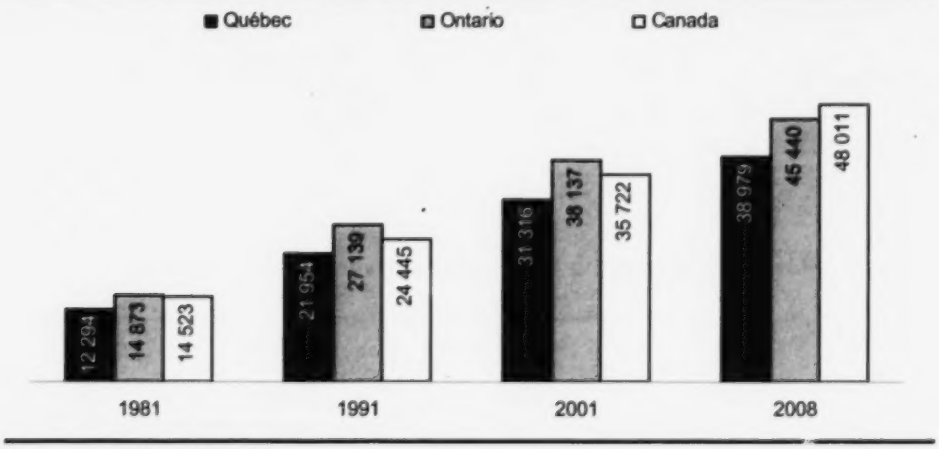
Toujours en 2008, le PIB par habitant du Québec était de 14 % inférieur au PIB de l'Ontario.

■ Un écart qui se maintient

Cette situation n'est pas nouvelle. Entre 1981 et 2008, l'écart de richesse entre le Québec et l'Ontario a diminué légèrement, mais a conservé le même ordre de grandeur (17 % en 1981, 19 % en 1991, 18 % en 2001 et 14 % en 2008).

GRAPHIQUE 5

Évolution du produit intérieur brut par habitant de 1981 à 2008
(en dollars)



Source : Statistique Canada.

❑ L'écart entre les revenus et les dépenses publiques est principalement pris en charge par l'État québécois

Nous créons moins de richesse que la majeure partie des autres provinces, alors que le financement public des services est plus élevé au Québec qu'ailleurs.

Le comité s'est interrogé sur le rôle joué par les transferts fédéraux pour combler cet écart entre les dépenses et les revenus disponibles pour les financer.

Les transferts fédéraux visent à égaliser partiellement entre chaque province la capacité de donner des services publics comparables aux citoyens.

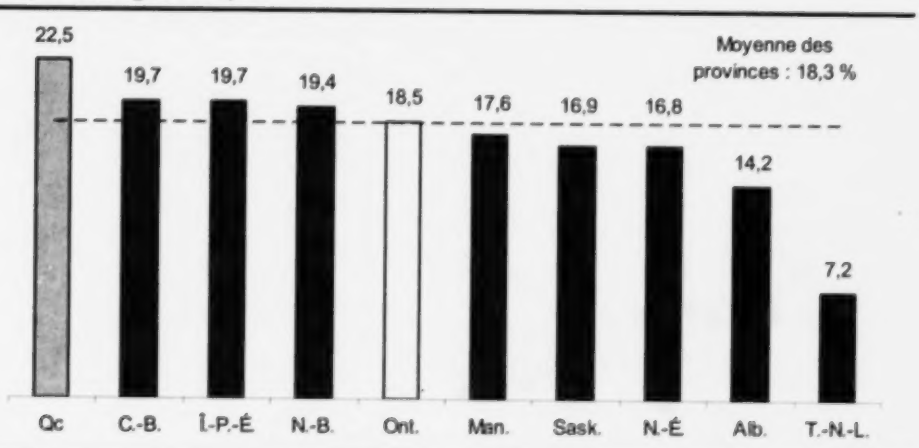
On constate que même en tenant compte de la contribution des transferts fédéraux, le Québec assume davantage de dépenses que les autres provinces. Ce ne sont donc pas les transferts fédéraux qui financent ces dépenses additionnelles.

On s'en aperçoit en calculant les dépenses de programmes des différentes provinces nettes des transferts fédéraux. C'est en effet au Québec que ces dépenses de programmes sont les plus élevées, en pourcentage du PIB : les dépenses de programmes nettes des transferts fédéraux représentent 22,5 % du PIB au Québec, comparativement à 18,5 % en Ontario et à 18,3 % dans l'ensemble du Canada.

GRAPHIQUE 6

Dépenses de programmes nettes des transferts fédéraux reçus – 2008-2009

Administrations publiques provinciales et locales consolidées
(en pourcentage du PIB)



Sources : Données du système de gestion financière de Statistique Canada ajustées par le ministère des Finances du Québec, décembre 2009.

Comme on le verra à la section suivante, le Québec finance ses dépenses additionnelles par des impôts et des taxes, ainsi qu'un recours à l'endettement.

3. LA CONSÉQUENCE : LE QUÉBEC PRÉLÈVE PLUS D'IMPÔTS ET DE TAXES, ET EST DAVANTAGE ENDETTÉ

Par rapport à l'Ontario, le Québec consacre davantage de fonds publics au financement des services. Le Québec a également une capacité de payer plus limitée.

La conséquence est double :

— le Québec a fait le choix de percevoir davantage d'impôts et de taxes;

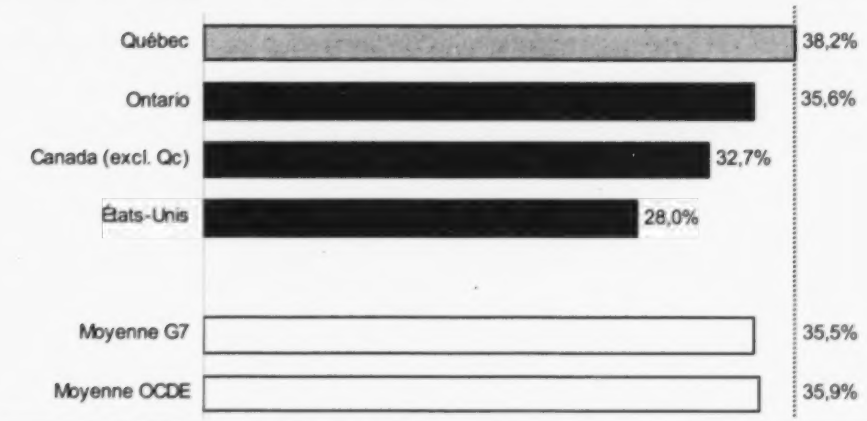
— le Québec s'est davantage endetté que l'Ontario et que les autres provinces.

❑ Le Québec prélève davantage d'impôts et de taxes

Comme dans le cas de l'importance de nos services publics, quelques données chiffrées permettent d'illustrer l'importance de nos impôts et de nos taxes.

GRAPHIQUE 7

Recettes fiscales totales – 2006
(en pourcentage du PIB)



Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

Si on mesure l'ensemble des impôts et des taxes perçus au Québec par rapport à la situation de nos principaux partenaires, on constate que les prélèvements fiscaux obligatoires sont plus élevés au Québec qu'en Ontario, que dans le reste du Canada et qu'aux États-Unis. Ces prélèvements obligatoires représentent un peu plus de 38 % de notre PIB, comparativement à 36 % en Ontario, à 33 % dans le reste du Canada, et à 28 % aux États-Unis.

Les prélèvements fiscaux obligatoires du Québec sont également plus élevés qu'en moyenne dans les pays du G7 et les pays de l'OCDE (36 % dans les deux cas)[9].

[9] On trouvera en annexe 3, le graphique présentant le pourcentage des recettes fiscales totales par rapport au PIB en 2006, pour chacun des pays membres de l'OCDE.

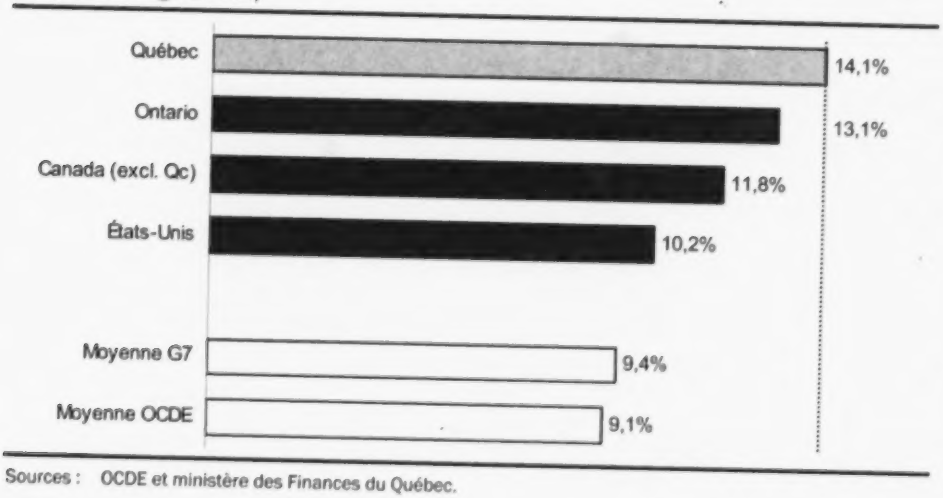
■ Une marge de manœuvre fiscale particulièrement réduite pour l'imposition des particuliers

Dans le cas de l'imposition des particuliers, et malgré les efforts des récentes années, nous restons parmi les plus imposés. L'impôt sur le revenu des particuliers (fédéral et provincial) représente un peu plus de 14 % de notre PIB, comparativement à 13 % en Ontario, à 12 % dans le reste du Canada, à 10 % aux États-Unis et à 9 % dans les pays du G7 ainsi qu'au sein de l'OCDE.

Cela signifie que nous ne disposons que d'une marge fort réduite par rapport à nos concurrents si nous voulons encore accroître le montant de l'impôt des particuliers.

GRAPHIQUE 8

Importance des impôts sur le revenu des particuliers – 2006
(en pourcentage du PIB)



Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

■ Les impôts des sociétés : pas de marge par rapport au reste de l'Amérique du Nord

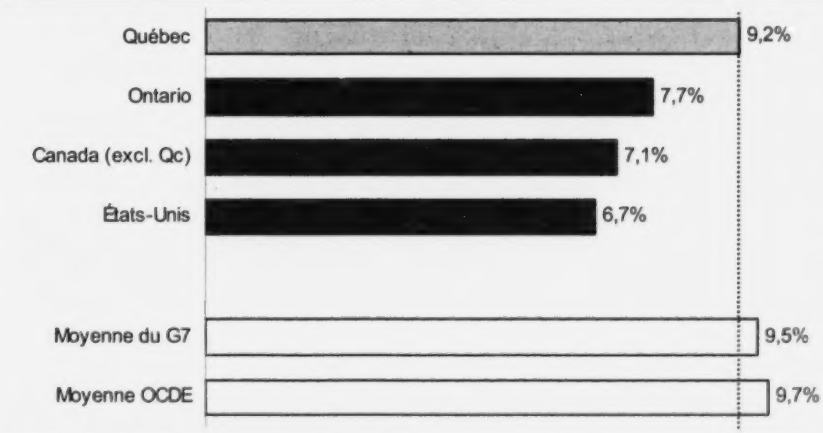
Pour ce qui est des impôts des sociétés, qui comprend l'impôt sur le profit des sociétés, les taxes sur le capital ainsi que les taxes sur la masse salariale, notre marge de manœuvre est également réduite si l'on examine la situation en Amérique du Nord. Le niveau d'imposition québécois est le plus lourd en Amérique du Nord : les impôts des sociétés représentent un peu plus de 9 % de notre PIB, comparativement à 8 % en Ontario et à 7 % dans le reste du Canada et aux États-Unis.

Cette situation s'explique par l'importance des taxes sur la masse salariale perçues au Québec, surtout la cotisation au Fonds des services de santé, alors que beaucoup d'efforts ont été consacrés à la réduction des impôts sur les investissements.

On constate par ailleurs que les sociétés sont plus imposées dans l'ensemble des pays du G7 et de l'OCDE.

GRAPHIQUE 9

Importance des impôts des sociétés – 2006(1)
(en pourcentage du PIB)



(1) Comprend l'impôt sur le profit des sociétés, les taxes sur le capital, ainsi que les taxes sur la masse salariale (parts de l'employeur).
Sources : OCDE et ministère des Finances.

■ Les taxes sur la consommation : à mi-chemin entre l'Europe et l'Amérique

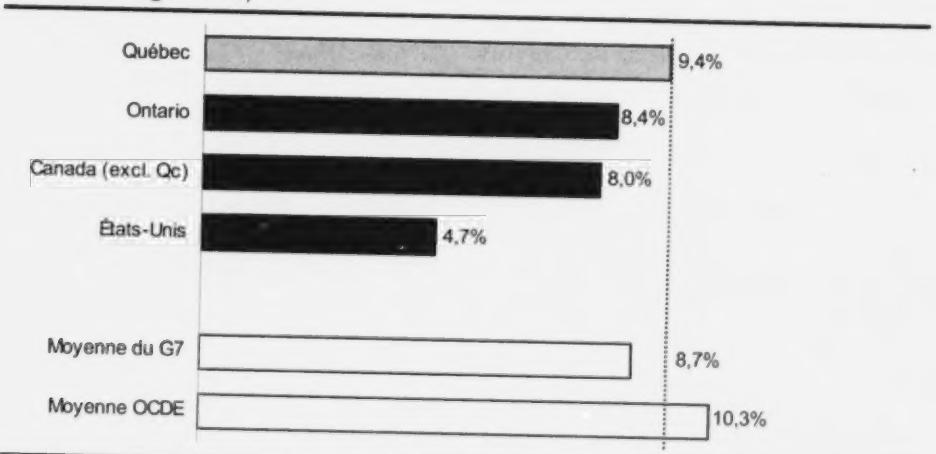
Enfin, dans le cas des taxes sur la consommation, le Québec est situé à mi-chemin entre ses voisins nord-américains et ses partenaires européens.

— Les taxes sur les biens et services sont élevées par rapport au reste de l'Amérique du Nord, et l'écart est parfois considérable. Les taxes à la consommation représentent ainsi un peu plus de 9 % de notre PIB, comparativement à 8 % dans le reste du Canada, et à moins de 5 % aux États-Unis.

— Le niveau des taxes sur la consommation prélevées au Québec est plus élevé que dans la moyenne du G7, mais un peu plus bas que dans la moyenne des pays de l'OCDE.

GRAPHIQUE 10

Taxes sur les biens et services – 2006
(en pourcentage du PIB)



Sources : OCDE et ministère des Finances

❑ Le Québec a accumulé les déficits

Les prélèvements fiscaux effectués au Québec pour financer les services publics sont parmi les plus élevés au sein des pays développés. On constate cependant qu'ils n'ont pas été suffisants pour couvrir tous les coûts de ces services. Nous avons donc dû faire des déficits, dont l'accumulation grossie la dette, reportant ainsi des taxes vers le futur.

■ La dette du Québec : 150 milliards de dollars, dont deux tiers représentent la « mauvaise dette »

La dette du Québec atteint maintenant 150 milliards de dollars. Il s'agit de ce que l'on appelle la dette brute.

Si l'on déduit de cette dette les actifs dont nous disposons, par exemple une participation dans une société d'État ou une autoroute, on obtient la dette correspondant aux déficits cumulés. Cette dette est évaluée à 100 milliards de dollars et il s'agit d'une mauvaise dette.

En effet, cette dette n'a pas été utilisée pour financer des actifs. Elle résulte de déficits accumulés à partir de dépenses « d'épicerie ». On constate donc que le Québec doit financer une dette composée pour les deux tiers du report de dépenses courantes, qui n'ont pas été acquittées au moment où elles ont été effectuées.

Il faut ainsi retenir que la dette brute du Québec, sur laquelle sont calculés les intérêts que nous devons payer, atteint maintenant 150 milliards de dollars, et que pour les deux tiers, il s'agit d'une mauvaise dette n'ayant pas de contrepartie en actifs.

Concept de dette du gouvernement du Québec

Dette brute

La dette brute correspond à la somme de la dette directe consolidée (dette contractée sur les marchés financiers), du passif net au titre des régimes de retraite et du passif net au titre des avantages sociaux futurs. Le solde du Fonds des générations est soustrait de cette somme.

Dette nette

Le concept de dette nette correspond à la dette qui a servi à financer les **actifs non financiers** (immobilisations, investissements nets dans les réseaux et stocks et frais payés d'avance) et les déficits cumulés. Elle est obtenue en soustrayant les **actifs financiers** (valeur des placements du gouvernement dans les sociétés d'État, comptes à recevoir et placements à long terme) du gouvernement de la dette brute.

Dette représentant les déficits cumulés

La dette représentant les déficits cumulés correspond à la somme de tous les déficits et surplus accumulés dans le passé par le gouvernement. Elle est obtenue en soustrayant de la dette nette les actifs non financiers (immobilisations).

Dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2009
(en millions de dollars)

Dette brute	**151 385**
Moins : actifs financiers, nets des autres éléments de passif	– 22 159
Dette nette	**129 226**
Moins : actifs non financiers	– 30 767
DETTE REPRÉSENTANT LES DÉFICITS CUMULÉS(1)	**98 459**
En % du PIB	***32,4***

(1) Après la prise en compte de la réserve de stabilisation.

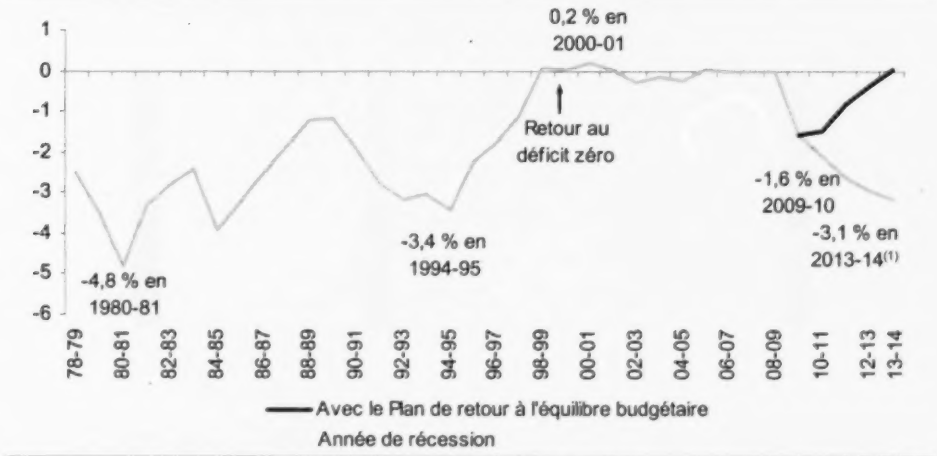
■ Beaucoup de déficits, pratiquement jamais de surplus

Normalement, il aurait fallu profiter des périodes d'expansion pour diminuer significativement l'importance de la dette accumulée durant les périodes de récession. Sur une longue période, on aurait ainsi dû utiliser les périodes d'expansion pour rembourser au moins une partie des sommes mises sur la dette durant les récessions.

Ce n'est pas ce qui s'est produit. On constate que depuis la fin des années 70, le Québec n'a pratiquement jamais dégagé de surplus, et cela, malgré le retour au déficit zéro.

GRAPHIQUE 11

Évolution du solde budgétaire du gouvernement du Québec de 1978-1979 à 2013-2014
(en pourcentage du PIB)

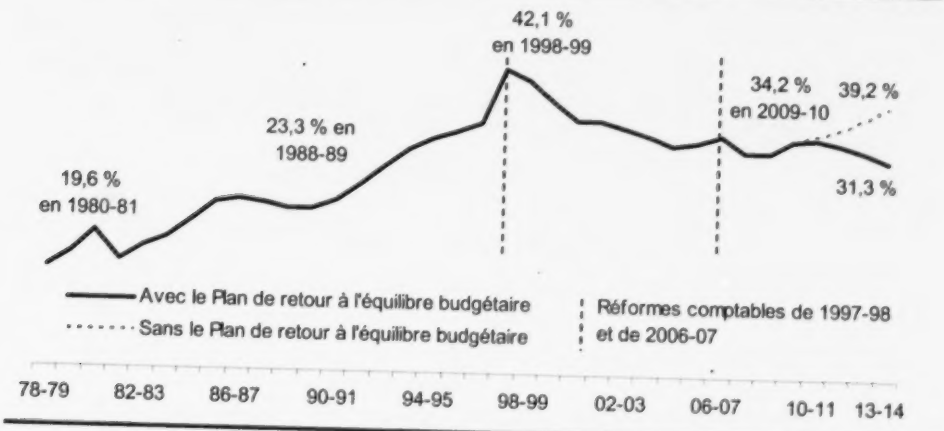


(1) En supposant une croissance des dépenses de programmes de 4,6 % annuellement de 2010-2011 à 2013-2014, soit la croissance moyenne des sept dernières années.

En particulier, lors de la période d'expansion, on est resté à l'équilibre budgétaire sans affecter de surplus importants au remboursement de la dette. On a essentiellement utilisé les surplus disponibles pour augmenter les dépenses et donc les services publics. On a également procédé à certaines baisses d'impôt, afin de ne pas perdre trop de terrain en matière de concurrence fiscale : dans ce cas, on constate que nos choix ont été en partie dictés par les contraintes provenant de l'extérieur.

GRAPHIQUE 12

Évolution de la dette représentant les déficits cumulés 1978-1979 à 2013-2014
(en pourcentage du PIB)



Finalement, depuis la fin des années 70, la dette a augmenté plus rapidement que notre création de richesse.

— Calculée en pourcentage du PIB, la dette représentant les déficits cumulés est passée d'un peu moins de 20 %, en 1980-1981 à un sommet de 42 % en 1998-1999.

— Depuis cette date, la période d'expansion a permis de réduire le poids de la dette par rapport au PIB à un peu plus de 34 % en 2009-2010. Cette baisse s'explique pour l'essentiel par la croissance du PIB, puisque l'on n'a pas affecté de surplus significatif au remboursement de la dette.

— Au terme de la dernière période d'expansion, on se retrouve donc avec un niveau de la dette par rapport au PIB supérieur à ce qu'il était en 1988-1989, à la fin de la période d'expansion précédente.

— Sans la mise en œuvre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire, la dette représentant les déficits cumulés atteindrait 39,2 % du PIB en 2013-2014.

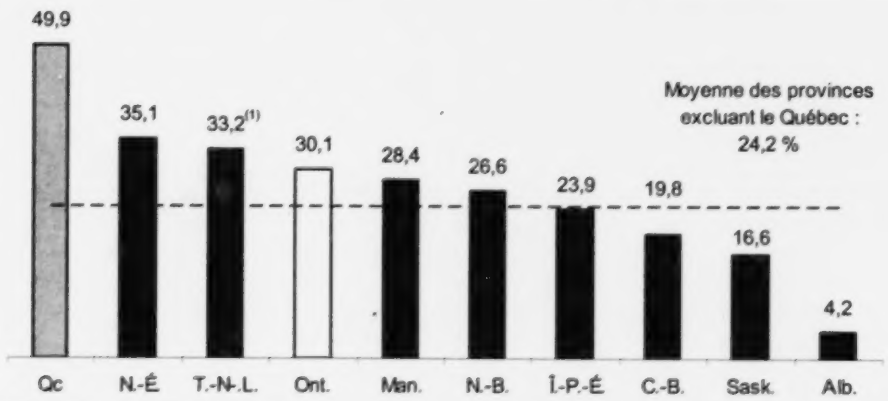
❑ Le Québec est la province la plus endettée du Canada

L'accumulation des déficits dans le passé a fait du Québec la province la plus endettée du Canada.

Au 31 mars 2009, la dette brute représentait pratiquement 50 % de notre PIB, comparativement à 30 % en Ontario et à un peu plus de 24 % dans le reste du Canada. Le calcul a été effectué ici avec la dette brute, car il s'agit de la dette que l'on doit financer, et sur laquelle sont calculés les intérêts à payer.

GRAPHIQUE 13

Dette brute des provinces canadiennes au 31 mars 2009
(en pourcentage du PIB)



(1) Au 31 mars 2008.
Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Le poids de la dette est préoccupant

Le poids de notre dette est préoccupant, et cela pour toute une série de raisons. Le comité souhaite énoncer ici les principales d'entre elles.

— Le Québec supporte déjà la dette publique la plus lourde de toutes les régions du continent nord américain.

— Les emprunts publics mobilisent une partie de l'épargne nationale et en laissent moins pour financer l'investissement dans le reste de l'économie.

— Un service de la dette qui ne cesse d'augmenter crée un écart croissant entre ce qu'on paie en impôts et en taxes et ce qu'on reçoit en services publics, d'où la frustration croissante des contribuables.

— On fera payer aux générations futures le coût des services publics offerts aux générations actuelles.

— Les finances publiques deviennent vulnérables à la moindre variation des taux d'intérêt (1 % de 150 milliards de dollars = 1,5 milliard de dollars par année à terme).

— Il y a danger que le gouvernement endetté devienne esclave des diktats des agences de notation et des bailleurs de fonds, comme ce fut le cas en 1996.

■ Trois constats à propos de l'importance de la dette

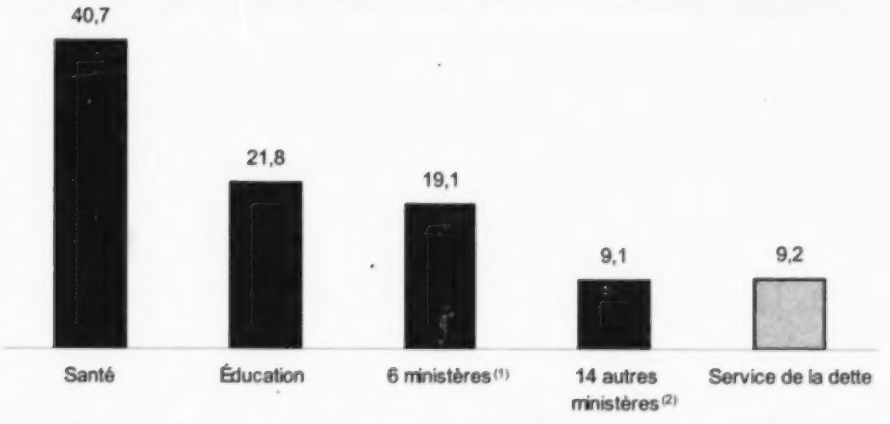
L'importance de la dette amène le comité à effectuer trois constats, auxquels il souhaite sensibiliser l'ensemble des citoyens.

— En premier lieu, le service de la dette occupe une part importante de notre budget de dépenses.

En 2009-2010, le service de la dette dépassera 9 % des dépenses du gouvernement, soit un peu plus de 6 milliards de dollars. Cela correspond au quart du budget de la santé, ou à près de la moitié du budget de l'éducation, ou encore à l'équivalent du budget de 14 ministères.

GRAPHIQUE 14

Dépenses du gouvernement du Québec en 2009-2010
(en pourcentage des dépenses budgétaires)

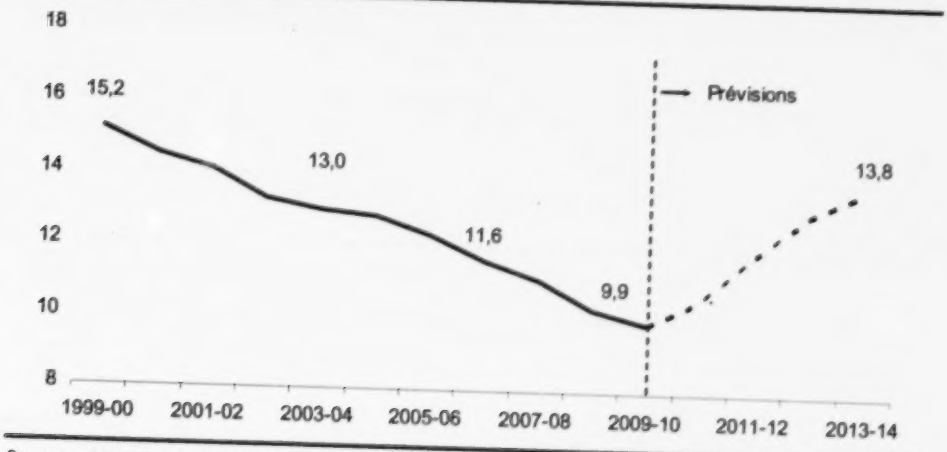


(1) Comprend les ministères suivants : Emploi et Solidarité sociale : 6,4 %; Transports : 4,2 %; Famille et Aînés : 3,1 %; Affaires municipales : 2,8 %; Sécurité publique : 1,6 % et Justice : 1,0 %.
(2) Comprend les ministères suivants : Agriculture, Pêcheries et Alimentation; Conseil du trésor et Administration gouvernementale; Conseil exécutif; Culture, Communications et Condition féminine; Développement durable, Environnement et Parcs; Développement économique, Innovation et Exportation; Finances (sans le service de la dette); Immigration et Communautés culturelles; Relations internationales; Ressources naturelles et Faune; Revenu; Services gouvernementaux; Tourisme et Travail.
Source : Conseil du trésor du Québec, *Budget de dépenses 2009-2010*.

De 2009-2010 à 2013-2014, le service de la dette augmentera de plus de 50 %. Il représentera alors près de 14 % des revenus du gouvernement.

GRAPHIQUE 15

Service de la dette du fonds consolidé du revenu
(en pourcentage des revenus totaux)



Source : Ministère des Finances du Québec, *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs*, automne 2009.

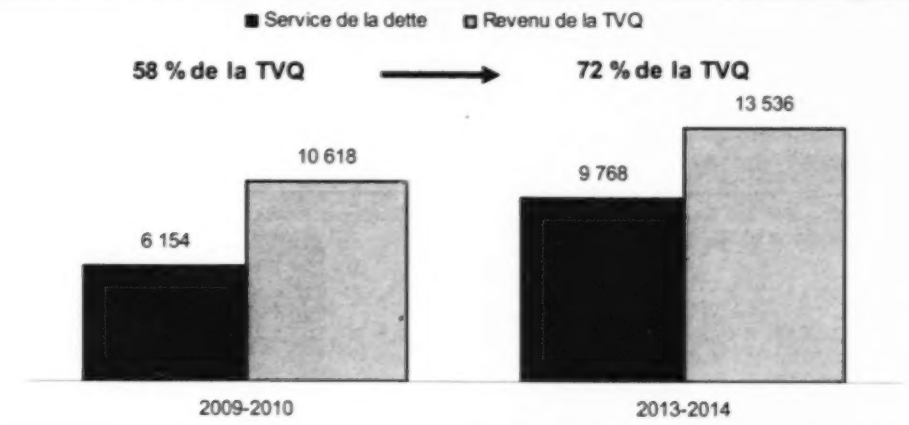
— En deuxième lieu, nous utilisons une fraction croissante de nos revenus autonomes pour payer le service de la dette. C'est autant de ressources en moins pour financer les services publics.

En 2009-2010, près de 60 % de l'argent perçu au titre de la TVQ est utilisé pour payer le service de la dette.

En 2013-2014, 72 % de la TVQ servira à payer le service de la dette, et cela, bien que l'on tienne compte de la hausse d'un point de TVQ applicable à partir de janvier 2011.

GRAPHIQUE 16

Service de dette et revenu provenant de la taxe de vente du Québec
(en millions de dollars)



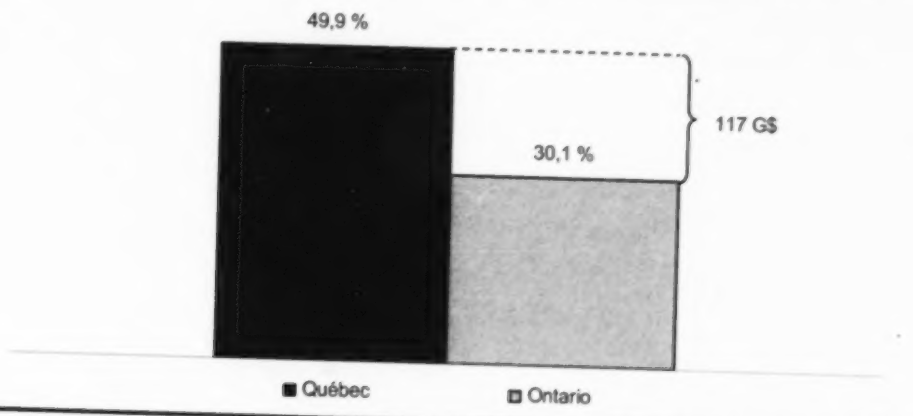
Source : Ministère des Finances du Québec, *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs*, automne 2009.

— En troisième lieu enfin, le Québec possède une marge d'endettement additionnel très limitée pour maintenir sa cote de crédit et éviter d'avoir à assumer des taux d'intérêt encore plus élevés sur les marchés.

En comparaison, la marge d'endettement de l'Ontario est de 117 milliards de dollars. Cela signifie que l'Ontario devrait s'endetter de 117 milliards de dollars de plus avant d'avoir une dette en pourcentage du PIB équivalente à celle du Québec.

GRAPHIQUE 17

Dette brute au 31 mars 2009
(en pourcentage du PIB)



Source : Mnistère des Finances du Québec, *Plan budgétaire*, budget 2009-2010, p. D.14 et calculs du ministère des Finances du Québec.

4. NOTRE MARGE DE MANŒUVRE EST ÉTROITE, ALORS QUE S'ANNONCENT DE NOUVEAUX DÉFIS

Les chiffres que l'on vient de présenter illustrent une situation inquiétante.

L'importance de nos dépenses publiques, les limites de notre capacité de payer, la lourdeur de notre fiscalité et l'envergure de notre endettement prennent une autre dimension lorsque l'on se tourne vers l'avenir : au cours des prochaines années, et en fait assez rapidement, le Québec sera confronté à de nouveaux défis, face auxquels notre marge de manœuvre paraît singulièrement étroite.

Ces défis sont au nombre de trois :

— Comme l'ensemble des pays développés, nous devons assumer la croissance continue des coûts de la santé. Cette croissance sera accélérée par le vieillissement de la population.

— Le deuxième défi résulte de l'impact des changements démographiques sur la croissance économique. Le vieillissement de la population nous fera perdre des points précieux de croissance économique, au cours des prochaines années.

— Le troisième défi découle du financement des infrastructures : nous avons engagé un processus de rattrapage dans la réfection et la modernisation des infrastructures. Ce processus nécessaire sera la cause d'un alourdissement additionnel de la dette.

❑ La croissance des coûts de la santé

Ce premier défi est déjà ancien, et il touche l'ensemble des pays développés. En 2008, le rapport Castonguay en a présenté les principaux aspects[10].

La croissance des coûts de la santé s'explique essentiellement par la conjonction de plusieurs facteurs – l'augmentation des besoins, la croissance du coût des médicaments et l'introduction de nouvelles technologies.

10 *En avoir pour notre argent* , Rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé.

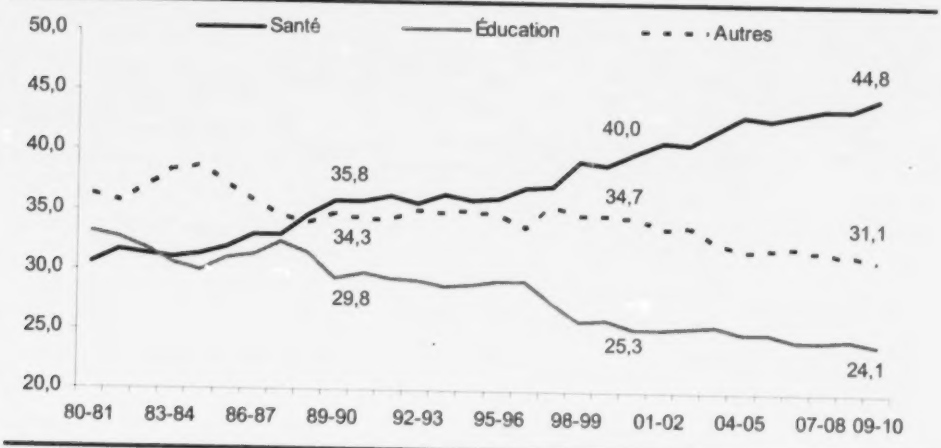
■ La part du budget de la santé a augmenté de 50 % en trente ans

L'augmentation pratiquement continue des dépenses consacrées à la santé[11] a un effet direct sur les disponibilités budgétaires du gouvernement du Québec. La part de la santé dans les dépenses de programmes a augmenté de moitié entre 1980 et 2009, passant de 30 % à 45 %.

Conséquemment, les ressources disponibles pour les autres missions de l'État n'ont cessé de diminuer, en proportion du budget total. En 1980, l'éducation était le premier poste budgétaire de l'État québécois, avec plus du tiers des dépenses de programmes totales. En 2009-2010, l'éducation représente le quart de ces dépenses, et cela bien que l'État y ait investi des ressources additionnelles considérables.

GRAPHIQUE 18

Évolution des dépenses de santé, d'éducation et des autres ministères de 1980-1981 à 2009-2010
(en pourcentage des dépenses de programmes)



Source : Conseil du trésor du Québec, *Budgets de dépenses 2009-2010*.

Dans le cas du Québec, la croissance annuelle des dépenses de santé depuis dix ans provient principalement de la croissance des dépenses de médicaments (11,6 %), des immobilisations (8,7 %) et de la rémunération des médecins (5,5 %).

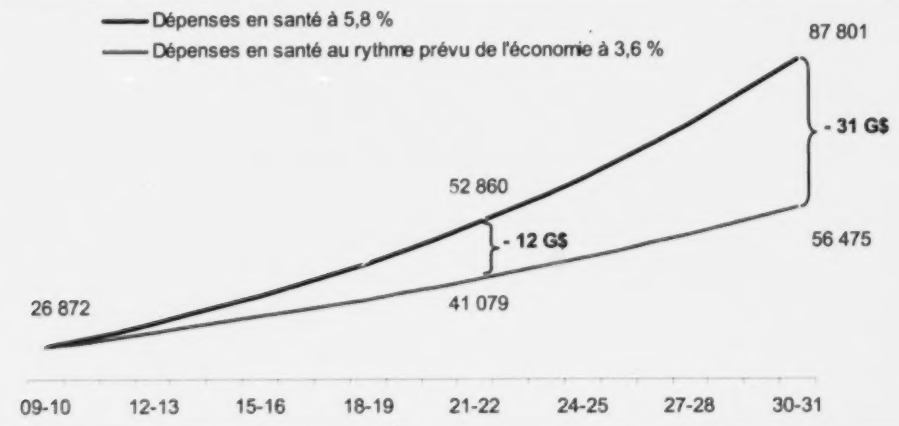
11 Y compris les services sociaux.

❑ Un écart de 31 milliards de dollars dans vingt ans

Selon une évaluation présentée dans le rapport Castonguay et mise à jour depuis, si rien n'est fait, les dépenses en santé seront supérieures en 2030-2031 de 31 milliards de dollars à ce que le Québec devrait normalement financer à partir de la croissance de l'activité économique.

GRAPHIQUE 19

Projection des dépenses de santé et des services sociaux
(en milliards de dollars courants)



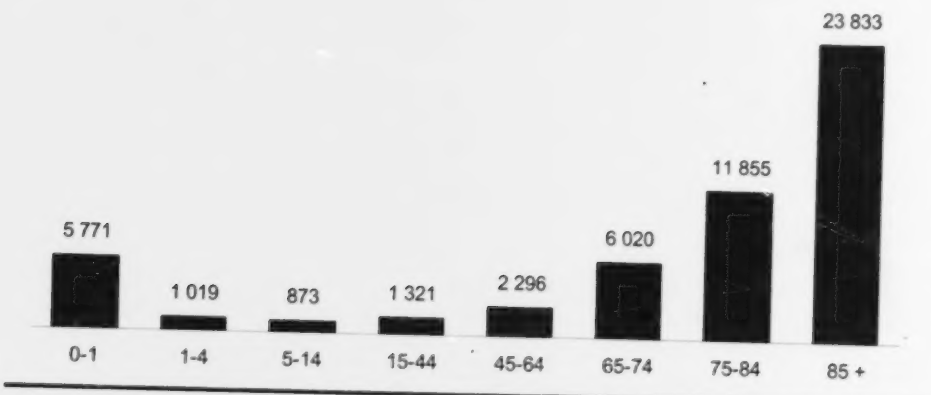
Sources : Ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire*, budget 2009-2010 et projection du ministère des Finances du Québec.

■ L'impact du vieillissement de la population

Le défi de la croissance des coûts de la santé prend une nouvelle dimension, avec le vieillissement de la population. En raison des changements démographiques actuellement en cours, il y aura à court et à moyen termes davantage de personnes âgées – et les dépenses de santé augmenteront avec l'âge.

GRAPHIQUE 20

Dépenses de santé par habitant du gouvernement du Québec selon l'âge – 2007
(en dollars)



Source : Institut canadien d'information sur la santé (2009).

❑ L'impact des changements démographiques sur la croissance économique

Les changements démographiques n'influent pas uniquement sur les coûts de la santé. Ils auront en fait un profond impact sur notre capacité à créer de la richesse.

■ Une source de croissance économique est en train de se tarir

Dans le passé, la démographie a joué un rôle majeur dans la croissance économique du Québec.

— Au cours de la période 1981-2008, le profil démographique de la population québécoise a expliqué près du tiers de la croissance économique – les deux autres tiers correspondant à la participation au marché du travail et à la productivité.

— Dès 2015, le profil démographique du Québec retranchera des points à la croissance économique anticipée. Si rien n'est fait, les gains anticipés pour ce qui est de la participation au marché du travail et de la productivité seront insuffisants pour maintenir la croissance économique au niveau des trente dernières années – et cela malgré un scénario assez optimiste concernant ces deux facteurs de croissance économique.

TABLEAU 2

Composantes de la croissance économique
(en point de pourcentage)

	Moyenne 1981-2008	2010	2015	2020	2025
Taux de croissance économique	**2,0**	**1,7**	**1,8**	**1,6**	**1,4**
Profil démographique(1)	0,6	0,4	– 0,1	– 0,3	– 0,2
Marché du travail(2)	0,6	– 0,2	0,7	0,7	0,4
Productivité(3)	0,8	1,5	1,2	1,2	1,2

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.
(2) Nombre de travailleurs en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans.
(3) PIB réel par travailleur.
Source : Projection du ministère des Finances du Québec.

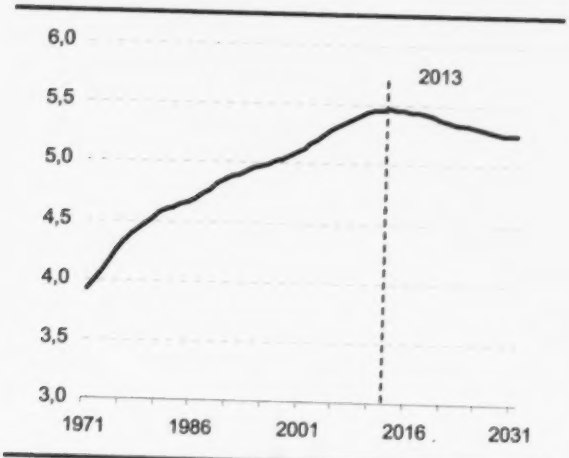
■ La raison : la baisse du nombre de travailleurs potentiels

L'impact du vieillissement de la population sur la croissance économique s'explique facilement : l'Institut de la statistique du Québec prévoit que dès 2013, le Québec connaîtra une diminution en valeur absolue de la population âgée de 15 à 64 ans – soit la population la plus active.

Conséquemment, le nombre de travailleurs par retraité passera de 4,5 en 2010 à 3,7 en 2016, puis à 2,6 en 2026 – alors qu'il s'établissait à 9,4 en 1971.

GRAPHIQUE 21

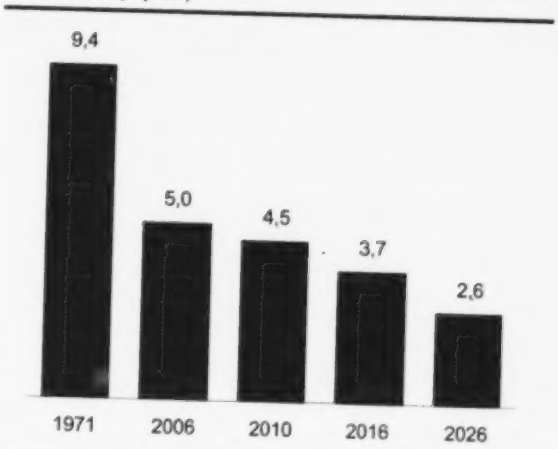
Variation de la population âgée de 15 à 64 ans
(en milliards de personnes)



Source : Institut de la statistique du Québec (2009).
Note : Si on considère la population des 20 à 64 ans, ce groupe commence à diminuer à partir de 2017.

GRAPHIQUE 22

Évolution du nombre de travailleurs par retraité
(ratio de la population âgée de 15 à 64 ans sur celle de 65 ans et plus)

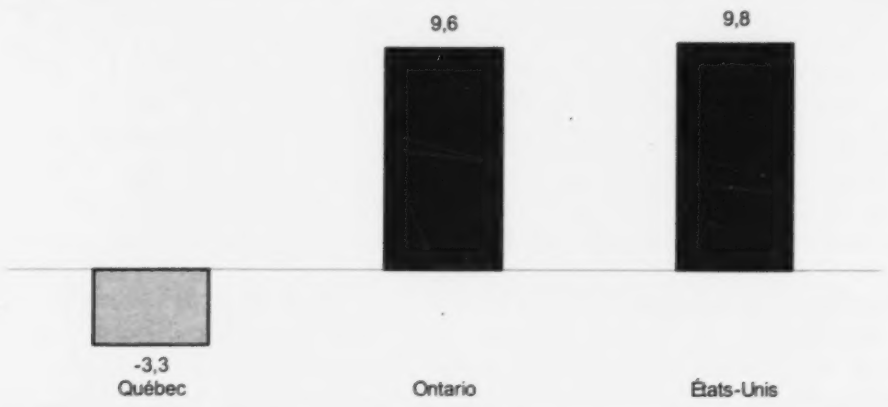


Source : Institut de la statistique du Québec (2009).

En comparaison, l'Ontario et les États-Unis connaîtront au contraire une croissance du nombre de travailleurs potentiels, en raison d'une démographie plus dynamique que la nôtre.

GRAPHIQUE 23

Variation de la population âgée de 15 à 64 ans entre 2010 et 2030
(en pourcentage)



Note : Pour les États-Unis, population de 16 à 64 ans.
Sources : U.S. Census Bureau, ministère des Finances de l'Ontario, Institut de la statistique du Québec.

■ La seule réponse possible

Pour relever ce défi démographique, le Québec n'aura d'autre choix que de jouer sur les deux autres facteurs de croissance :

— en augmentant la participation au marché du travail – ce qui signifie qu'il faudra accroître la participation au marché du travail de la tranche des 15-64 ans et de celle des 65 ans et plus;

— en augmentant la productivité, c'est-à-dire la production par heure travaillée.

❑ Le financement des infrastructures

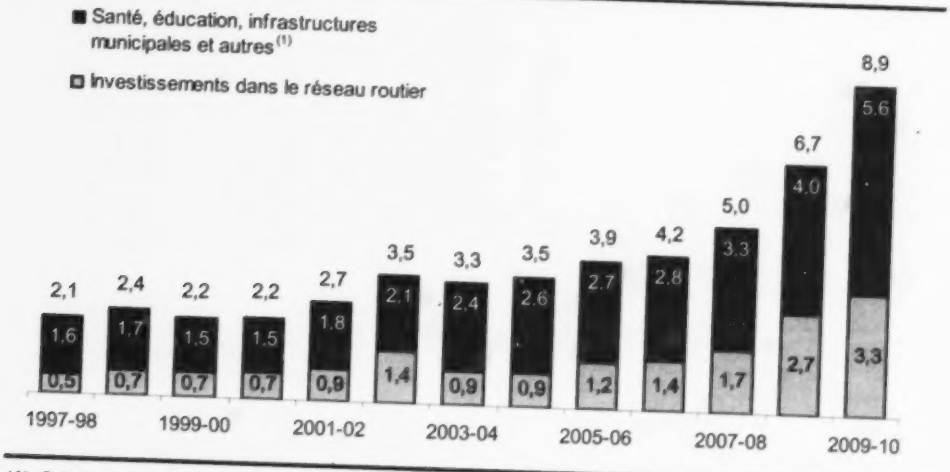
Le troisième défi auquel nous sommes confrontés résulte du financement des infrastructures : au cours des dernières années, le Québec a engagé un processus de rattrapage, rendu nécessaire par les retards accumulés dans la réfection et la modernisation des infrastructures.

■ Un rattrapage très rapide

Le rattrapage effectué a été extrêmement rapide : entre 2005-2006 et 2009-2010, les investissements dans les infrastructures ont plus que doublé, passant de 4 milliards de dollars à près de 9 milliards de dollars.

GRAPHIQUE 24

Investissements réalisés dans les infrastructures incluant le réseau routier
(en milliards de dollars)



(1) Culture, logements sociaux, recherche et justice.
Source : Ministère des Finances du Québec.

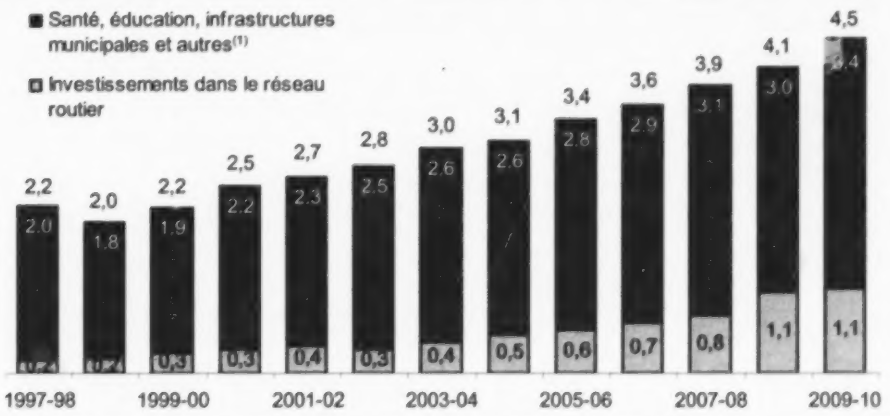
■ La croissance des dépenses de financement

Ce processus de rattrapage a atténué les effets de la crise financière de 2008 et de la récession économique qui a suivi : le Québec s'en est mieux tiré que la plupart de ses partenaires, en bonne partie en raison des importants investissements publics déjà engagés afin d'améliorer les infrastructures.

Ce rattrapage entraîne une dépense annuelle supérieure en remboursement de capital et en intérêts payés. Depuis le début des années 2000, ces dépenses ne cessent de croître : elles ont plus que doublé entre 1999-2000 et 2009-2010.

GRAPHIQUE 25

Évolution des dépenses liées aux investissements dans les infrastructures publiques (remboursement de capital et intérêts)
(en milliards de dollars)



(1) Culture, logements sociaux, recherche et justice.
Source : Ministère des Finances du Québec.

CONCLUSION

Les constats tirés par le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, et présentés dans ce premier fascicule, peuvent se résumer en quelques chiffres :

— Le Québec finance 26 % de plus de services publics que l'Ontario.

— Le PIB par habitant du Québec est inférieur de 14 % à celui de l'Ontario.

— Nous avons choisi de prélever plus d'impôts et de nous endetter plus qu'ailleurs, en majeur partie pour financer des dépenses courantes (l'épicerie).

— La dette du Québec atteint maintenant 150 milliards de dollars, dont les deux tiers sont constitués de « mauvaise dette », correspondant aux déficits cumulés.

— Nous affectons près de 60 % de l'argent perçu au titre de la TVQ au service de la dette.

— Nous sommes de plus en plus vulnérables aux fluctuations des taux d'intérêt.

— Nous sommes exposés plus que jamais aux variations des transferts fédéraux.

— Malgré ce niveau élevé d'endettement, nous n'avons pas suffisamment investi dans les infrastructures, ce qui nous contraint à procéder maintenant à un rattrapage rapide.

■ Une limite est atteinte

La situation où nous nous trouvons découle d'une raison bien simple : depuis plusieurs décennies, les gouvernements successifs ont consacré leurs efforts à répondre à la demande croissante de services publics provenant de la population.

Le problème est qu'on arrive maintenant à la limite des choix effectués pour satisfaire la population.

Avec le temps, notre marge de manœuvre s'est trouvée de plus en plus réduite, et cela, alors que de nouveaux défis se profilaient entre temps à l'horizon – soit l'augmentation des coûts de la santé, l'impact des changements démographiques sur la création de richesse et le rattrapage en matière d'infrastructures.

■ Faire des choix et agir

Notre situation financière est inquiétante. Les défis auxquels le Québec devra faire face sont réels, immédiats et majeurs. Il est nécessaire de faire des choix et d'agir.

Nous ne devons pas nous placer dans une situation où les contraintes nous imposeront la voie à suivre, où d'autres effectueront les choix nécessaires à notre place.

C'est tout le sens de la démarche proposée par le comité.

Les choix auxquels fait référence le comité devraient viser :

— un niveau de dépenses publiques respectant notre capacité de payer;

— une fiscalité efficace, ne compromettant pas notre développement économique;

— une dette sous contrôle, dont l'importance n'hypothèque pas les choix de nos enfants.

En d'autres termes, ces choix devraient aboutir à faire bénéficier le Québec de finances publiques équilibrées à long terme, respectant la capacité des générations futures d'effectuer leurs propres choix, ce qui correspond à la définition même du développement durable.

LES TRAVAUX À VENIR DU COMITÉ

Conformément au plan qu'il s'est tracé, le comité consultatif sur l'économie et les finances publiques poursuivra ses analyses et ses réflexions en tentant de répondre à deux séries de questions :

— Pouvons-nous mieux dépenser? Pouvons-nous mieux financer nos services publics (fascicule 2)?

— À court terme, en plus de revenir à l'équilibre budgétaire, que devons-nous faire pour assurer une relance économique plus rapide? À moyen et long termes, comment pouvons-nous stimuler la création de richesse? Quelles initiatives doivent être prises à cette fin pour augmenter la production par heure travaillée (productivité) et la participation au marché du travail? Au terme de ces travaux et réflexions, quelles options peut-on concevoir concernant les revenus, les dépenses et la dette (fascicule 3)?

ANNEXE 1 – LES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE ET LES FINANCES PUBLIQUES

❑ Robert Gagné (coprésident)

Détenteur d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Montréal, Robert Gagné exerce ses activités au sein de HEC Montréal à titre de professeur titulaire et de directeur du Centre sur la productivité et la prospérité.

Robert Gagné se spécialise en économétrie appliquée, en organisation industrielle et en politiques publiques. Au cours des dernières années, Robert Gagné a présidé le Groupe de travail sur l'aide aux régions ressources et à la nouvelle économie et coprésidé le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération.

En 2002, Robert Gagné était nommé membre régulier du Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPÉE). Depuis 1999 Robert Gagné est Fellow au Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Dans ses travaux de recherche, il s'est attardé aux problématiques liées à la productivité des entreprises, à l'optimisation des ressources et aux différents enjeux reliés au secteur des transports.

❑ Pierre Fortin (membre)

Pierre Fortin détient un doctorat en économie de l'Université de Californie à Berkeley et une maîtrise en mathématiques de l'Université de Montréal.

Pierre Fortin est professeur émérite au département de sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Ses champs de recherche concernent principalement la croissance économique, les politiques monétaire et budgétaire, la politique sociale et l'économie du Canada et du Québec.

Pierre Fortin est membre de la Société royale du Canada et membre du conseil scientifique de l'Institut canadien de recherches avancées. Il a été président de la Canadian Economics Association, membre du comité des conseillers économiques du ministre des Finances du Canada et conseiller économique principal du premier ministre du Québec.

❑ Luc Godbout (membre)

Luc Godbout détient un doctorat de l'Université Paul-Cézanne-Aix-Marseille III. Il est actuellement professeur agrégé à l'Université de Sherbrooke.

Luc Godbout est spécialisé en fiscalité et en finances publiques. Au cours des dernières années, il a notamment été membre du Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie, en plus de collaborer à la Commission sur le déséquilibre fiscal.

Luc Godbout est également chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Ses recherches ont porté particulièrement sur les conséquences du vieillissement de la population québécoises sur nos finances publiques. Depuis 2006, Luc Godbout a codirigé quatre livres publiés aux Presses de l'Université Laval. Il est l'auteur d'une chronique publiée chaque mois dans le journal La Tribune, « les finances publiques sous la loupe ».

❑ Claude Montmarquette (membre)

Claude Montmarquette détient un doctorat en économique de l'Université de Chicago. Claude Montmarquette est actuellement professeur émérite, titulaire de la chaire Bell - Caisse de dépôt et placement du Québec en économie expérimentale de l'Université de Montréal.

Claude Montmarquette est président-directeur général du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), où il dirige le groupe de recherche en politiques publiques. Professeur invité de plusieurs universités étrangères, Claude Montmarquette intervient régulièrement dans un grand nombre de conférences et séminaires à travers le monde.

ANNEXE 2 – INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

❑ L'univers du système de gestion financière de Statistique Canada et les ajustements du ministère des Finances du Québec

Des différences majeures entre le système de gestion financière de Statistique Canada et le plan comptable des données budgétaires méritent d'être mentionnées :

— les immobilisations sont considérées comme des dépenses courantes;

— on utilise la convention des données brutes (on ne déduit pas les dépenses des recettes);

— les crédits d'impôt remboursables sur le revenu des particuliers, ainsi que les crédits d'impôt sur les profits des sociétés sont inclus dans les diverses catégories de dépenses;

— les collèges et les universités; les administrations locales, les commissions scolaires; les organismes publics avec pouvoir réglementaire (comme la CSST), les fonds spéciaux (à l'exclusion du RRQ) et les établissements des services de santé et de services sociaux sont inclus dans l'univers du système de gestion financière.

Bien que les données consolidées du système de gestion financière constituent un effort considérable d'uniformisation du secteur public, le ministère des Finances du Québec croit nécessaire d'y soustraire quatre éléments pour les rendre encore plus comparables d'une province à l'autre :

— les revenus et les dépenses des régimes de retraite non provisionnés;

— les revenus et les dépenses de la SAAQ qui n'ont pas de contrepartie dans les autres provinces (SAAQ fiduciaire);

— le montant des transferts fédéraux pour les provinces bénéficiant d'une entente : ententes sur le développement du marché du travail; accords Canada-Québec sur l'immigration; entente sur la gestion de la taxe sur les produits et services; entente relative à l'ancien programme fédéral d'allocations aux jeunes;

— les ventes de biens et de services de l'administration publique à la collectivité.

Le tableau 3 présente le rapprochement entre les données budgétaires et celles du système de gestion financière de Statistique Canada.

■ Pourquoi inclure les administrations locales?

Il existe, d'une province à l'autre, des différences importantes dans le partage de la prestation de services entre les administrations provinciales et locales.

À titre d'exemple, en 2008, les dépenses en santé et en services sociaux assumées par les administrations locales s'élevaient en Ontario à 7,9 milliards de dollars, tandis qu'elles n'étaient que de 132 millions de dollars au Québec.

■ Les facteurs d'ajustements pour les écarts de coût de la vie

Dans le cas de la santé, l'indicateur tient compte de la rémunération hebdomadaire moyenne des employés dans les cabinets de médecins, du salaire horaire moyen des employés à temps plein dans le secteur de la santé et des indices relatifs de prix de détail excluant le logement des grandes villes canadiennes.

Dans le cas de l'éducation primaire et secondaire, l'indicateur tient compte de la rémunération hebdomadaire moyenne des employés des écoles primaires et secondaires et des indices relatifs de prix de détail excluant le logement des grandes villes canadiennes.

Dans le cas du logement, l'indicateur est directement relié aux indices relatifs de Statistique Canada des prix de détail des services du logement entre les grandes villes canadiennes.

Dans le cas des autres secteurs, l'indicateur tient compte de la rémunération horaire moyenne des employés à salaire fixe dans l'ensemble de l'économie et des indices relatifs de prix de détail excluant le logement des grandes villes canadiennes.

Le tableau 4 présente l'écart de dépenses entre le Québec et l'Ontario normalisé à la population du Québec avec et sans ajustement pour les écarts de coûts de production (prix et salaires) des services publics.

TABLEAU 3

État de rapprochement entre les documents budgétaires et les données du système de gestion financière de Statistique Canada

(en millions de dollars)

Québec 2008-2009	Dépenses
Totaux consolidés selon les documents budgétaires[1]	**69 502**
Addition à l'univers SGF[1]	**4 611**
Conversion de la base nette à la base brute	**5 695**
- Crédits d'impôt remboursables	5 070
- Allocation aux jeunes	625
Autres ajustements	**3 900**
- Immobilisations comptabilisés au titre des dépenses courantes	3 842
- Amortissement	– 1 437
- Autres	1 495
Total sur la base SGF - administration générale provinciale	**83 708**
Composantes de l'administration publique additionnelles	**7 316**
- Institutions de santé et de services sociaux	19 704
- Universités et collèges	8 489
- Régimes de retraite non provisionnés	6 402
- Transactions entre les composantes de l'adm. publique provinciale	– 27 279
Total sur la base SGF - administrations publiques provinciales	**91 024**
Ajout des administrations locales	**16 467**
- Municipalités et commissions scolaires	27 120
- Transactions entre les adm. publiques provinciales et locales	– 10 653
Total SGF - adm. publiques provinciales et locales consolidées	**107 491**
Ajustements du MFQ	**– 11 284**
- Régimes de retraite non provisionnés	– 4 343
- Société de l'assurance automobile	– 1 113
- Ententes fédérales-provinciales	– 1 642
- Vente de biens et services à la collectivité	– 4 186
Données SGF modifiées - dépenses totales	**96 207**
- Service de la dette	– 10 125
Données SGF modifiées - dépenses de programmes	**86 082**

(1) Comprend notamment le Fonds de santé sécurité au travail (CSST); le Fonds de l'assurance automobile (SAAQ) et les organismes consolidés (ajout et retrait net).

Sources : Système de gestion financière de Statistique Canada et ministère des Finances du Québec, *Plan budgétaire*, budget 2009-2010, tableau J-10.

TABLEAU 4

Écart de dépenses entre le Québec et l'Ontario normalisé à la population du Québec

Administrations publiques provinciales et locales consolidées, année financière 2008-2009
(en millions de dollars)

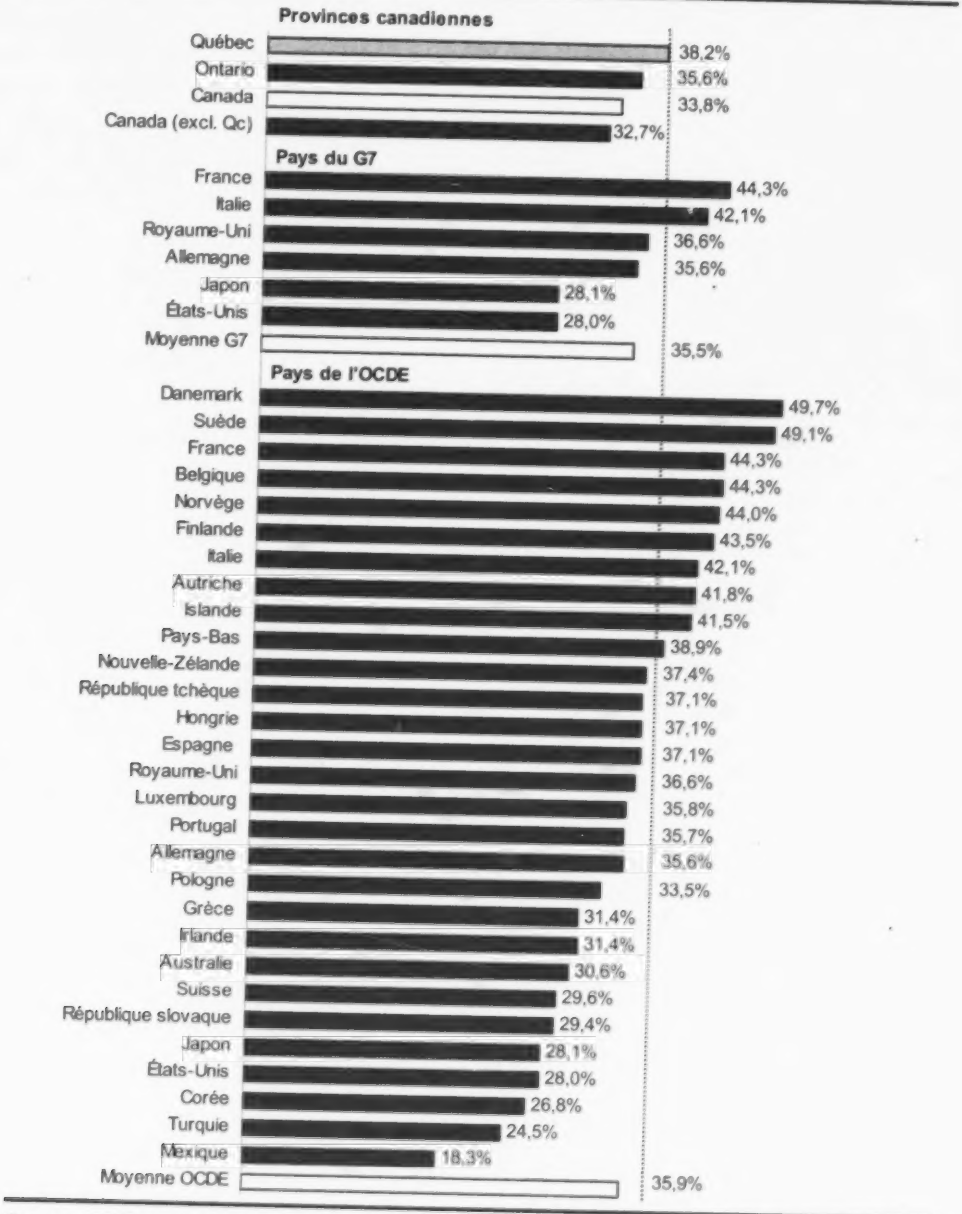
Secteurs	Écart de dépenses publiques sans ajustement pour le coût de production des services publics au Québec	Écart de dépenses publiques avec ajustement de production des services publics au Québec (prix et salaires)
Santé	**– 2 029**	**1 533**
Éducation	**– 121**	**1 496**
Famille et services sociaux	**4 980**	**5 480**
Autres		
Transports et communications	3 808	4 029
Développement de l'industrie et des ressources	1 750	1 845
Services généraux	1 007	1 133
Loisirs et culture	798	908
Environnement	313	464
Établissements de recherche	365	366
Accidents de travail	259	348
Travail, emploi et immigration	256	262
Planification et aménagement des régions	253	269
Logement	– 157	98
Justice et protection	– 843	– 556
Autres (dépenses non classées ailleurs)(1)	– 172	– 164
TOTAL	**10 466**	**17 511**

(1) Comprend les transferts versés aux autres administrations publiques.
Source : Données du système de gestion financière de Statistique Canada ajustées par le ministère des Finances du Québec.

ANNEXE 3 – RECETTES FISCALES TOTALES – QUÉBEC, ONTARIO ET PAYS DE L'OCDE

GRAPHIQUE 26

Recettes fiscales totales – 2006
(en pourcentage du PIB)



Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

Québec